

# ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ: МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ДОКУМЕНТАМИ ЕВРОКОМИССИИ

*Н.А. Храмовская*

*ведущий эксперт по управлению документацией компании «ЭОС», член Гильдии Управляющих Документацией и ARMA International*

*Продолжение статьи, начало в № 7 2007*

Номенклатура дел является одним из столпов нашего классического делопроизводства, и поддержание ее в актуальном состоянии часто требует немалых усилий от специалистов ДОУ. Тем интереснее посмотреть, как с этой проблемой справляются наши зарубежные коллеги — возможно, некоторые их методы разработки и ведения номенклатуры дел смогут пригодиться и нам.

*В регламенте Еврокомиссии (Rules of Procedure)<sup>1</sup> в 2002 году были определены только общие требования к разработке номенклатуры дел и правилам формирования документов в дела:*

Генеральные директораты и равноценные им структурные подразделения должны были разработать номенклатуры дел (план размещения дел), адаптированные к их специфическим потребностям.

*Номенклатуры дел подразделений* (доступные в компьютерной сети) увязываются с *единой номенклатурой*, разработанной Генеральным секретариатом для всех подразделений Еврокомиссии. Для Еврокомиссии номенклатура дел не является «внутренним делом» службы документационного обеспечения. Она позиционируется как инструмент управления всей деятельностью организации. В современных условиях такой подход представляется более правильным.

---

<sup>1</sup> Commission Decision 2002/47/EC, ECSC, Euratom of 23 January 2002 amending its Rules of Procedure (notified under document number C(2002) 99), Official Journal of the European Communities, L 21/23, 24.1.2002, [http://europa.eu/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l\\_021/l\\_02120020124en00230027.pdf](http://europa.eu/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_021/l_02120020124en00230027.pdf)

Зарегистрированные документы организуются в дела. *По каждому вопросу, входящему в компетенцию генерального директората или равноценного ему подразделения, должно быть открыто одно «официальное» дело.* Оно должно быть полным и должно соответствовать деятельности подразделения по рассматриваемому вопросу. Ответственность за открытие дела и включение его в номенклатуру дел Генерального директората несет подразделение, отвечающее за соответствующий вид деятельности (в соответствии с практикой, установленной в каждом из Генеральных директоратов).

## Правила Еврокомиссии по формированию документов в дела

Поскольку одним из наиболее актуальных для Еврокомиссии был вопрос регламентации порядка формирования законченных в делопроизводстве документов в дела, поэтому для регулирования данного вопроса были изданы специальные *правила «Помещение документов в дела и управление делами организации» 2003 года*<sup>2</sup>.

В этом документе в первую очередь разъясняются цели такой работы:

- обеспечить, благодаря продуманному помещению документов в дела, возможность отчитаться о принятых решениях и совершенных действиях;
- упростить целевой поиск за счет лучшей отслеживаемости дела и составляющих его документов на протяжении их жизненного цикла;
- обеспечить «прозрачность» и право доступа к документам Еврокомиссии;
- улучшить качество и обеспечить последовательность административной деятельности, особенно в тех случаях, когда ведение вопроса передается другому официальному лицу и / или подразделению;
- обеспечить упорядоченную передачу дел в Исторические Архивы.

Особое место в документе уделяется вопросу разработки и использования номенклатуры дел<sup>3</sup>, которая для полномасштабной реализации политики в области управления документами должна быть разработана на уровне Еврокомиссии в целом.

<sup>2</sup> «Filing and the Management of the Institution's files» Implementing Rules, SEC(2003)349/2, European Commission, Brussels, 08.04.2003.

<sup>3</sup> Номенклатура дел была разработана и утверждена нормативным документом: «Common nomenclature», SEC(2003)349/2, European Commission, Brussels, 08.04.2003.

# Номенклатура дел Еврокомиссии

## *Основные принципы построения номенклатуры дел*

Особенностями номенклатуры дел Еврокомиссии являются: иерархическая структура, согласованность и наличие инструментов управления. А теперь посмотрим, как это работает.

Структура номенклатуры дел основывается на *функциональном подходе*, т.е. все функции, которые возложены на Еврокомиссию в целом, а также функции и деятельность отдельных Генеральных директоратов отражаются в номенклатуре дел вне прямой взаимосвязи с организационной структурой Еврокомиссии.

В отдельной графе номенклатуры дел указывается, на какие подразделения Еврокомиссии возложены имеющиеся функции. Это означает, что именно в данных подразделениях и будут формироваться такие дела. Какая-то специфическая функция может быть возложена только на одно подразделение, и тогда такое дело будет вестись только им. Но многие функции выполняют несколько подразделений Еврокомиссии, и тогда такие дела будут созданы в каждом из них. В этом случае к трехзначному индексу будет добавлен четвертый разряд, указывающий конкретное подразделение.

Функциональный подход к составлению номенклатуры дел способствует:

- ее гибкости, которая необходима для точного отражения происходящих со временем изменений в деятельности Служб и Генеральных директоратов;
- ее стабильности, в смысле независимости от организационной структуры Служб и Генеральных директоратов. Реорганизация Служб и Генеральных директоратов фактически не затрагивает стабильность номенклатуры дел, если только подобные изменения не сопровождаются появлением новых направлений деятельности или принятием на себя новых функций.

Номенклатура дел представляет собой *древовидную структуру рубрик*, отражающих деятельность, проводимую подразделениями Еврокомиссии. Древоподобная структура организована иерархически по принципу продвижения от общего к частному.

При этом перечень заводимых дел располагается на самом нижнем уровне этого «дерева».

Первые три уровня древоподобной структуры, известные как «общая номенклатура», определяются Генеральным секретариатом. Тем самым на уровне Правительства Евросоюза для всех его «министерств и ведомств» (Служб и Генеральных директоратов) устанавливается единый порядок присвоения индексов для дел.

Последующие («специфические») уровни древовидной структуры определяются Службами и Генеральными директоратами, которые несут за это всю полноту ответственности – особенно за создание, управление и поддержание в актуальном состоянии рубрик, относящихся к их области деятельности. «Министерства и ведомства» Евросоюза имеют возможность создать свою виртуальную номенклатуру дел и включить в нее те дела, которые они сочтут необходимыми, но только на основе уже утвержденной единой номенклатуры дел Еврокомиссии, помещая «свои» рубрики (с под-рубриками) в отведенные для этого места единой номенклатуры. Службы и Генеральные директораты считаются «владельцами» создаваемых ими рубрик. Если какие-то виды деятельности ведутся совместно несколькими Службами или Генеральными директоратами, то они могут принять решение о создании в номенклатуре дел общих рубрик.

Ниже в качестве примера приведен фрагмент номенклатуры дел для документов, связанных с административной деятельностью (*Administration*)<sup>4</sup>.

## 10 Administration

10.01	<i>Horizontal administrative management</i>	
10.01.01	◦ Personnel policy and management	ADMIN
10.01.02	◦ Infrastructure policy and management	ADMIN/OIB/OIL
10.01.03	◦ Information technology management and coordination	DGIT
10.01.04	◦ Pay and pensions	PMO, ADMIN
10.01.05	◦ Security	ADMIN
10.01.06	◦ Translation	DGT
10.01.07	◦ Interpretation	SCIC
10.01.08	◦ Conference organisation and advice	SCIC
10.01.09	◦ Logistic assistance for Commission events	SCIC
10.01.10	◦ Personnel selection	EPSO
10.2	<i>Administrative support per DG/Service</i>	
10.02.01	◦ Human resources management	AI
10.02.01.xx	▪ Human resources management in the DG xx	
10.02.02	◦ Logistics	AI
10.02.02.xx	▪ Logistics of DG xx	
10.02.03	◦ Budgetary and financial management	AI
10.02.03.xx	▪ Budgetary and financial management of the DG xx	
10.02.04	◦ ICT Management	AI
10.02.04.xx	▪ ICT Management in the DG xx	

<sup>4</sup> «DG xx» означает Генеральный директорат с номером xx.

Вот его перевод на русский язык:

Индекс	Название рубрики	Ответственные
<b>10</b>	<b>Административная деятельность</b>	
<b>10.01</b>	<b>«Горизонтальная» административная деятельность</b>	
10.01.01	• Персонал: политика и управление	Административно-кадровая служба
10.01.02	• Инфраструктура: политика и управление	Административно-кадровая служба, офисы по инфраструктуре и логистике в Брюсселе и Люксембурге
10.01.03	• Информационные технологии: управление и координация	ГД <sup>1</sup> по информатике
10.01.04	• Зарплата и пенсии	Управление администрирования и выплаты индивидуальных вознаграждений, административно-кадровая служба
10.01.05	• Безопасность	Административно-кадровая служба
10.01.06	• Письменный перевод	ГД письменного перевода
10.01.07	• Устный перевод	ГД устного перевода
10.01.08	• Конференции: организация и рекомендации	ГД устного перевода
10.01.09	• Материально-техническая поддержка мероприятий Комиссии	ГД устного перевода
10.01.10	• Подбор персонала	Управление подбора персонала
<b>10.02</b>	<b>Административная поддержка по Службам и Генеральным директоратам</b>	
10.02.01	• Управление кадрами	Все Службы и ГД
10.02.01. <i>nn</i>	– Управление кадрами в Генеральном директорате <i>nn</i>	
10.02.02	• Материально-техническое снабжение	Все Службы и ГД
10.02.02. <i>nn</i>	– Материально-техническое снабжение в Генеральном директорате <i>nn</i>	
10.02.03	• Управление финансами и бюджетом	Все Службы и ГД
10.02.03. <i>nn</i>	– Управление финансами и бюджетом Генерального директората <i>nn</i>	
10.02.04	• Управление информационно-коммуникационными технологиями	Все Службы и ГД
10.02.04. <i>nn</i>	– Управление информационно-коммуникационными технологиями в Генеральном директорате <i>nn</i>	

<sup>1</sup> Сокращение «ГД» в данной таблице означает «Генеральный директорат».

Записи в номенклатуре включают индекс, название (под)функции и список структурных подразделений, отвечающих за соответствующие рубрики номенклатуры дел.

Единая номенклатура проработана до третьего (а местами — до четвертого) уровня. Десять рубрик первого уровня соответствуют основным направлениям деятельности:

- разработка политики, процедур и координация работы на уровне Еврокомиссии;
- вопросы дальнейшего развития Евросоюза (включая его расширение);
- социально-экономические вопросы Евросоюза;
- гражданство, права граждан и уровень жизни;
- международные связи;
- финансирование работы Еврокомиссии и управление финансовыми ресурсами;
- законодательство Евросоюза;
- пресса, связи с общественностью и публикации;
- стратегическое планирование и координация на уровне Генеральных директоратов;
- административная деятельность.

На следующем уровне выделяются основные деловые функции в рамках данного вида деятельности. Так, в рамках административной деятельности выделены такие функции:

- «горизонтальная» (охватывающая все Службы и генеральные директораты) административная деятельность;
- административная поддержка по Службам и Генеральным директоратам;
- внешние службы, делегации;
- внутренний аудит.

Таким образом, подрубрики раздела 10 «Административная деятельность» соответствуют тем функциям, которые обеспечивают работу Еврокомиссии: управление персоналом, материально-техническое обеспечение, информационное обеспечение и т.д. Эти функции делятся на две большие группы:

- деятельность, которая осуществляется централизованно, в интересах всех Генеральных директоратов и Служб (данные функции выделены в раздел 10.01), и
- деятельность, осуществляемая самими Генеральными директоратами и Службами (раздел 10.02).

Такие функции, как разработка политик в области управления персоналом, подбор персонала, организация выплат зарплат и пенсий, возложены на конкретные Службы, которые и указаны в графе «Ответственные». Все документы, связанные с вопросами подбора персонала, попадут в рубрику с индексом 10.01.10 (и ее подрубрики), и соответствующие дела будут формироваться Управлением по подбору персонала.

На третьем уровне уже идет достаточно подробная рубрикация по подфункциям, выполняемым в рамках деловой функции (см. приведенный выше пример).

*Внутри данной рубрики для каждого из Генеральных директоратов выделена своя подрубрика, связанная, например, с управлением кадрами. Для юридической службы (код 32) выделена подрубрика с индексом 10.02.02.32 «Управление кадрами в Генеральном директорате / службе 32».*

*Следует отметить, что Еврокомиссия не борется за идейную чистоту функционального подхода и там, где это уместно и оправдано, применяет и элементы структурного подхода, когда, например, появляются подрубрики, «привязанные» к конкретным Службам и Генеральным директоратам.*

*В современных условиях подобные принципы формирования номенклатуры дел оказываются более удобными:*

- схема номенклатуры дел (а значит, и принцип формирования документов в дела) централизованно разрабатывается специалистами в области управления документами, что позволяет заложить в систему наиболее рациональный порядок формирования документов в дела, причем не для одного ведомства, а для всех;
- функции организации и ее подразделений меняются значительно реже, чем ее организационная структура, а это значит, что пересмотра номенклатуры дел не потребует при каждом малейшем изменении структуры;
- если на организацию возлагаются дополнительные функции, в соответствующий функциональный раздел добавляются новые индексы;
- подразделения могут самостоятельно определить, требуется ли им более подробная номенклатура дел. Это осуществляется с помощью добавления следующих уровней детализации;
- все документы, отражающие исполнение одинаковых функций в различных подразделениях организации, имеют три первых одинаковых разряда, что помогает в случае необходимости легче ориентироваться в громадном массиве документов.

*В системе электронного документооборота для каждой рубрики номенклатуры должна быть указана следующая описательная информация:*

- название;
- краткое описание назначения;
- автоматически создаваемый код;
- дата создания;
- дата закрытия;
- статус;
- подразделение-«владелец».

Таким образом, рубрики номенклатуры дел идентифицируются как при помощи краткого заголовка, так и при помощи кода. Программное обеспечение для управления номенклатурой дел автоматически присваивает **числовой код** каждой рубрике. Эта программа доступна по интернету через используемые в Еврокомиссии системы электронного документооборота.

Для сравнения приведем положения наших «Основных правил работы архивов организаций», где также была сделана попытка закрепить правило, по которому однородным делам в разных подразделениях присваивались бы одинаковые индексы.

Фрагмент  
документа

*Основные правила работы архивов организаций (одобрены решением Коллегии Росархива от 06.02.2002)*

3.4.9. Графы номенклатуры дел организации, ее структурных подразделений заполняются следующим образом.

В графе 1 номенклатуры дел проставляются индексы каждого дела, включенного в номенклатуру. Индекс дела состоит из установленного в организации цифрового обозначения структурного подразделения и порядкового номера заголовка дела по номенклатуре дел в пределах структурного подразделения. Индексы дел обозначаются арабскими цифрами. Например, 02-03, где 02 – индекс структурного подразделения, 03 – порядковый номер заголовка дела по номенклатуре дел.

В номенклатуре дел рекомендуется сохранять одинаковые индексы для однородных дел разных структурных подразделений (направлений деятельности).

Пример: «Приказы по основной деятельности» (02-03, 03-03, 04-03 и т.д.).

Данную рекомендацию на практике трудно реализовать, поскольку в индексе дела порядковый номер заголовка дела должен стоять вторым, и это – порядковый номер дела в подразделении. Что делать, если в одном подразделении ведется всего пять дел, а в другом – сто? При добавлении однородных дел новое дело в одном подразделении получит индекс 01-6, а в другом – 02-101. Если потребуется найти однородные дела всех подразделений, то придется сначала рыскать по номенклатуре дел за соответствующий год, а потом обращаться в сами подразделения.

Не менее сложно добиться того, чтобы дела, комплектуемые из одинаковых документов, имели **одинаковые заголовки**. В ряде федеральных органов исполнительной власти, имеющих территориальные подразделения, с этой целью правильные названия дел в номенклатуре закрепляются соответствующими положениями, включаемыми в нормативные акты.

Фрагмент  
документа

*Инструкция об организации работы территориальных органов федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по удостоверению, оформлению и определению наличия у ребенка гражданства Российской Федерации (утверждена приказом № 118 МВД России от 02.02.2007 года)*

16. Копии документов подлежат учету в журнале установленной формы (приложение к Инструкции) и помещаются в номенклатурное дело «Материалы по определению наличия гражданства Российской Федерации» для хранения в установленном порядке.



## ***Сравнение российской практики ведения номенклатуры дел с практикой Еврокомиссии***

В нашей стране порядок составления номенклатуры дел регламентирован в Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (п. 6.1. «Составление номенклатуры дел»). По нашим правилам:

- формирование номенклатуры дел идет по принципу «от частного к общему»,
- первые уровни номенклатуры дел определяются существующей в организации структурой,
- содержание сводной номенклатуры дел напрямую зависит от номенклатуры дел структурных подразделений, которую составляют сами структурные подразделения,
- если меняется структура и функции подразделений, то номенклатуру приходится пересоставлять заново,
- номенклатура дел составляется и утверждается ежегодно.

Требования Типовой инструкции практически и разумны при условии, что серьезные изменения в структуре большинства организаций происходят очень редко — не чаще одного раза в несколько лет.

В последние годы во многих странах мира функциональный метод составления номенклатуры дел стремительно вытесняет структурный подход. Причиной тому служит не новизна и не «модность» функционального метода, а то, что в условиях частых структурных изменений он позволяет организации избежать огромных ненужных затрат.

В настоящее время непрерывные изменения внутренней структуры стали в федеральных органах власти (да и не только в них) обычным явлением. *Одна и та же деловая функция, порождающая одни и те же документы, может несколько раз в год переходить из подразделения в подразделение*, зачастую вместе с исполнителями. В результате, если следовать традиционному структурному подходу, в течение года для хранения одних и тех же документов придется сформировать несколько дел с различными индексами.

Более того, при составлении номенклатуры дел на очередной год традиционный подход предписывает, красоты ради, *перенумеровать подразделения*, если какое-то из подразделений было ликвидировано. Нередко перенумерация затевается и как элемент внутренней борьбы руководителей подразделений за влияние. В результате опять-таки нумерация дел, содержащих одни и те же виды документов, из года в год будет меняться.

В итоге происходит профанация главной идеи составления номенклатуры дел. Из справочника, позволяющего правильно размещать и впоследствии быстро находить документы, номенклатура дел превращается в бесполезную бумажку, составляемую исключительно для того, чтобы формально выполнить требования к ведению делопроизводства. Для того чтобы можно было отыскать документы одного вида, созданные на протяжении даже одного года, архивистам приходится самостоятельно вести ничем не рег-

ламентированные справочные материалы, документирующие изменения индексов дел в номенклатуре. Если же, как это сейчас нередко бывает, архивисты в организации часто меняются, то заурядный поиск документов превращается в решение шарад (естественно, за счет организации).

И если в бумажном делопроизводстве данная проблема представляет собой головную боль (и большие трудозатраты) для архивиста, то в электронном делопроизводстве она способна если не парализовать работу систем, то резко снизить их эффективность. Многие системы просто не поддерживают «сезонные» и ежегодные изменения и дают возможность работать только с одной номенклатурой дел. В итоге приходится придумывать различные «народные хитрости», чтобы обойти проблему. В результате находить документы становится все сложнее.

Функциональный подход позволяет сделать номенклатуру дел независимой от структуры организации. Индексы дел при разного рода реорганизациях не изменяются, резко снижаются трудозатраты на ведение и обновление номенклатуры. Конечно, некоторым структурным подразделениям, возможно, придется использовать дела с различными индексами, но, как показывает практика, это незначительная плата за достоинства функционального подхода. Еще одним преимуществом функционального подхода является то, что при нем создание типовых номенклатур дел проходит гораздо проще.

Мы не призываем немедленно отправить традиционную практику составления номенклатуры дел на свалку истории. В конце концов, всегда найдутся организации, которым структурный подход подойдет больше. Наша задача — познакомить российских специалистов ДОУ с альтернативными прогрессивными методами, успешно применяемыми на практике нашими зарубежными коллегами. Будущее, тем не менее, за функциональным подходом, поскольку он позволяет существенно снизить затраты на делопроизводство и гораздо лучше «ложится» на современные ИТ-технологии.

*В следующем номере читайте продолжение статьи. Мы расскажем об организации хранения документов Еврокомиссии.*