
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

УДК 347.963:651

ББК 67.721

DOI 10.22394/1682-2358-2023-6-36-46

R.I. Hayali, *Doctor of Sciences (History), Docent, Head of the General Humanitarian and Socio-Economic Disciplines Department, Crimean Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation*

REGULATORY AND LEGAL SUPPORT OF OFFICE WORK IN THE BODIES OF THE SOVIET PROSECUTOR'S OFFICE (1945–1991)

The issues of the development of regulatory support for the organization of office work and document management in the prosecutor's offices of the Union, autonomous republics, as well as city and district prosecutor's offices are investigated. The issues of reception, registration, primary processing of incoming correspondence, control of execution, statistical accounting, requirements for the preparation of documents and forms, as well as the rules for registration of details on the document are considered.

Key words and word-combinations: prosecutor's office, office work, scientific organization of labor.

Р.И. Хаяли, *доктор исторических наук, доцент, заведующий кафедрой общегуманитарных и социально-экономических дисциплин Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации (email: rustocean_79@mail.ru)*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В ОРГАНАХ СОВЕТСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ (1945–1991)

Аннотация. Исследуются вопросы развития нормативно-правового обеспечения организации делопроизводства и документооборота в прокуратурах союзных, автономных республик, а также городских и районных прокуратурах в период 1945–1991 гг. Рассматриваются вопросы приема, регистрации, первичной обработки поступающей корреспонденции, осуществления контроля исполнения, ведения статистического учета, требования, предъявляемые к составлению документов и бланков, а также правила оформления реквизитов на документе.

Ключевые слова и словосочетания: прокуратура, делопроизводство, научная организация труда.

В современных условиях эффективность управления в органах прокуратуры, организация работы с документами влияет на организацию и культуру тру-

да. Научное осмысление проблематики позволяет проследить развитие правового обеспечения организации делопроизводства, сформировавшиеся правила и принципы организации документооборота, эффективность управленческой работы в советской прокуратуре.

Переход к мирному развитию страны в послевоенные годы, восстановление экономики выдвинули на повестку дня новые требования в организации прокурорского надзора и делопроизводства в органах прокуратуры. В повышении качества делопроизводства ведущая роль принадлежала советам по научной организации труда при прокуратурах РСФСР и других союзных республик, в которых разрабатывались методические указания по совершенствованию делопроизводственного обеспечения прокуратур.

Цели и задачи организации прокурорского надзора обусловили применение в органах прокуратуры смешанной системы организации делопроизводства, сочетавшей централизованную и децентрализованную формы. С одной стороны, централизованная организация делопроизводства давала возможность обрабатывать и контролировать большой поток входящих и исходящих документов. С другой стороны, децентрализованная система позволяла оперативно направлять документы в структурные подразделения для их исполнения. В итоге смешанная система делопроизводства, организованная и принятая в работе органов прокуратуры, позволяла обрабатывать большой массив документов и оперативно решать поставленные цели и задачи.

Делопроизводство в органах прокуратуры в послевоенные годы осуществлялось на основе Инструкции по делопроизводству в органах прокуратуры [1]. Инструкция закрепляла порядок ведения делопроизводства в прокуратурах республик, краев, областей и отдельно в районной прокуратуре.

Общими требованиями устанавливались прием, регистрация и первичное рассмотрение поступающей корреспонденции, осуществление контроля исполнения, ведение статистического учета. Поступающая почта в прокуратуры республик, краев и областей принималась в экспедиции прокуратуры. Жалобы и обращения граждан передавались экспедитором в отдел по жалобам, где рассматривались, регистрировались и направлялись по принадлежности в течение одного дня. Документы, поступающие на имя прокурора или сотрудников прокуратуры с пометкой «лично», не распечатывались и передавались по принадлежности. Ведомственную почту обрабатывал секретарь-индексатор. Особое внимание в Инструкции с указанием конкретных примеров в каждом отдельном случае уделялось порядку работы с жалобами граждан, которые регистрировались на индивидуальных алфавитных кар-

точках. Определялись также правила составления работы с картотекой, допуск к которой в регистратуре лиц, не связанных с работой на картотеке, категорически запрещался.

Инструкция закрепляла правила ведения делопроизводства в отделах. Документы, поступающие в отдел, обрабатывал секретарь отдела с последующей передачей руководителю отдела. После первичного рассмотрения поступившей корреспонденции руководителем отдела она возвращалась секретарю, в обязанности которого входило исполнение указаний и резолюций руководителя. В большинстве отделов также имелись картотеки, в которых хранились алфавитные карточки. На каждую жалобу, как и на следственные дела, секретарь заводил надзорное производство. В Инструкции подробно расписывался порядок формирования надзорного производства и группировки документов в дела в хронологическом и хронологическо-тематическом порядке.

С учетом сложившейся практики Инструкция устанавливала требования контроля исполнения документов. На каждый документ составлялась контрольная карточка, которая хранилась непосредственно у исполнителя. Об общем состоянии контроля секретарь отдела докладывал руководителю отдела. Инструкция установила виды контроля — общий контроль, особый контроль и оперативный контроль. Статистический учет осуществлялся на основе приказов Прокурора СССР и утвержденными формами отчетности.

Особые правила были установлены для ведения делопроизводства в районных прокуратурах. Отличительные особенности имели правила оформления регистрационных карточек, а также порядок открытия нарядов: надзор по уголовно-судебным делам, надзор по гражданским делам, надзор и руководство следствием, надзор за следствием по делам, расследуемым органами милиции, общий надзор за законностью постановлений, приказов и распоряжений учреждений и организаций. Особое внимание уделялось газетным заметкам.

В прокуратурах районного и городского звена на секретаря возлагались обязанности приема, регистрации, распределения документов, передача их исполнителям, оформление и отправка исходящих документов, печатание документов, осуществление контроля над их исполнением, формирование дел и передача их в архив, хранение и использование документов в работе. Организация труда секретарей органов прокуратуры, занятых делопроизводственным обеспечением, основывалась на принципах научной организации труда, использования достижений науки и накопленного практического опыта. Такой подход предполагал эффективное использование трудовых и материальных ресурсов, когда на прокуратуру возлагались новые задачи.

Укрепление трудовой дисциплины в органах прокуратуры в части регистрации, учета и хранения служебных документов регулировалось Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 июня 1947 г. «Об ответственности за разглашение государственной тайны и утрату документов, содержащих государственную тайну» [2, с. 1].

Приказом МВД СССР от 1 июня 1956 г. № 360 были утверждены Правила работы архивов учреждений, организаций и предприятий. На архив организации возлагались прием, учет и хранение законченных делопроизводством документальных материалов, организация учета и хранения документальных материалов, контроль за их состоянием и постановкой работы в архивах, контроль за соблюдением правил и инструкций по ведению документальной части текущего делопроизводства. Правилами устанавливались сроки хранения документов. В прокуратуре Союза ССР, республиканских прокуратурах сроки хранения составляли двадцать лет, краевых, областных, окружных прокуратурах — десять лет, городских и районных — пять лет. По истечении указанных сроков хранения документальные материалы, имеющие научное или долговременное практическое значение, на основе решений экспертных комиссий передавались в государственные архивы. Правилами определялся порядок составления номенклатуры дел и формирования единиц хранения в текущем делопроизводстве, приведение в порядок документов перед сдачей в архив организации, прием архивом организации документов и определение их фондовой принадлежности, организация экспертизы научной и практической ценности документов. Экспертиза научной и практической ценности документальных материалов предполагала оценку научной ценности и практического значения каждого документа или всей единицы хранения в целом, установление необходимого для данного документа или единицы хранения срока хранения [3].

Основные правила постановки документальной части делопроизводства и работы архивов учреждений, организаций и предприятий, утвержденные Главным архивным управлением при Совете Министров СССР 28 апреля 1963 г. и Перечень документальных материалов Прокуратуры СССР и ее органов с указанием сроков хранения материалов, утвержденный приказом заместителя Генерального прокурора СССР 25 января 1963 г., закрепили порядок работы экспертных комиссий при проведении экспертизы ценности документов [4, с. 34].

В 1960-е годы в прокуратурах происходит замена журнального учета входящей корреспонденции карточной, что способствовало более быстрой передаче документов исполнителю и своевременному контролю за их исполнением. В прокуратурах был разработан пе-

речень корреспондентов: учреждений, организаций, предприятий, органов, на каждый из которых заводились корреспондентские карточки. Дела с документами заводились по отраслевому принципу по срокам хранения с постоянной нумерацией, переходящей из года в год. Меняется также система учета и регистрации жалоб и заявлений. Если раньше они регистрировались в общих журналах по мере их поступления, то в исследуемое время в прокуратурах были введены алфавитные карточки, которые имели свой порядковый номер и хранились в течение пяти лет. При направлении карточки из канцелярии в отдел к ней прикладывали справку с указанием номера, даты поступления и краткое содержание. В прокуратурах районов жалобу передавали без контрольно-учетной карточки, но все данные записывали в журнал учета. Карточная система позволяла учитывать количество поступивших повторных жалоб от одного лица за определенный период времени. Всем повторным жалобам присваивался номер первичной жалобы. Это давало возможность быстро находить надзорное или наблюдательное производство. Новый порядок учета поступающей корреспонденции значительно ускорил исполнение документов.

Государственные стандарты СССР, принятые в 1960–1970-е годы, определили дальнейшее развитие делопроизводства в советской прокуратуре. ГОСТ 93-27-60. «Бумага и изделия из бумаги. Потребительские форматы» устанавливал стандарты бумаги, используемые в делопроизводстве в соответствии с международным стандартом ИСО [5], что качественно повлияло на подготовку документов в прокуратурах и исключило использование бумаги произвольных форматов.

ГОСТ 6.38-72 от 11 августа 1972 г. «Государственный стандарт Союза ССР. Система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов», утвержденный постановлением Государственного комитета стандартов Совета Министров СССР, закрепил правила использования реквизитов (31 реквизит) при подготовке документов [6] и установил порядок использования реквизитов при подготовке документов, в том числе Государственного герба СССР, Государственного герба союзной республики на бланках, изображение наград, код формы документа, наименования организации, почтовый адрес, телефон, адресат, резолюция с подписью и указанием даты, грифа утверждения, и согласования, оформления даты в следующей последовательности день месяца, месяц, год или в словесно-цифровой форме, обязательное наличие заголовка к тексту, точное изложение текста, наличие приложения. В документе также закреплялся

порядок оформления подписи, копии документа, расположения реквизитов исполнителя. Особо оговаривались требования к документам, изготавливаемым машинописным способом.

ГОСТ 6.39-72 «Государственный стандарт Союза ССР. Система организационно-распорядительной документации» и формуляр-образец, введенный постановлением Госстандарта СССР от 11 августа 1972 г. № 1582, устанавливали количество и порядок расположения реквизитов на документе, виды бланков и требования к ним, правила использования международных единиц в документах [7].

ГОСТ 6.15.1-75 «Унифицированные системы документации. Система организационно-распорядительной документации» установил требования к системе и формам документов [8].

Правовыми основами работы всех звеньев органов прокуратуры также служили рекомендации Главархива СССР и Всесоюзного научно-исследовательского института документоведения и архивного дела по использованию в работе примерной схемы инструкции по делопроизводству в исполкомах местных Советов, которую можно было использовать другими государственными органами и дополнять с учетом специфики работы [9, с. 44–49].

В органах прокуратуры большинство документов печатались на одной стороне листа. Отступ по левому полю составлял 35 мм, правому — не менее 8 мм, верхнему — 20 мм, нижнему — не менее 19 мм. Внедрение правил индексации дел позволило связать каждое дело с классификатором и номенклатурой дел. Количество листов в деле не превышало более двухсот листов. В остальных случаях дело необходимо было делить на части или на тома. Вводилось обязательное правило наличия описи служебных документов в деле.

В работе прокуратуры важное место отводилось поиску и учету информации. Использование учета нормативных актов, жалоб с использованием перфокарт, внедрение множительной техники значительно повысили оперативность в работе. Важным направлением в вопросе улучшения условий труда в прокуратурах республик было оборудование кабинетов на основе последних достижений НОТ, что позволяло повысить производительность труда и более эффективно использовать материальные и трудовые ресурсы. Так, при проведении аналитической работы применение перфокарт открывало возможности использования статистического материала [10, с. 25–26].

В исследуемый период в отдельных прокуратурах имелись случаи, когда руководители недооценивали важность сохранения научно-исторических документов, произвольно определялись сроки хранения. Например, справки и информационные письма в правительственные и

партийные органы, подлежащие постоянному хранению, нередко поступали в архив с резолюцией прокурора «хранить пять лет». Справки, имеющие постоянный срок хранения, где были отражены итоги работы прокуратуры, поступали в архив с резолюцией «хранить десять лет» и, наоборот, доклады прокуроров, поступавшие для сведения, подлежавшие десятилетнему сроку хранения, сдавались в архив с резолюцией «хранить постоянно». Это также касалось протоколов оперативных совещаний, которые сдавались на постоянное хранение, тогда как их срок хранения был временным. Подобная практика оценки документов и передачи дел в архив на постоянное хранение приводила к тому, что ценная информация не всегда поступала в государственный архив.

На постоянное хранение рекомендовалось передавать подлинные документы, наиболее полно отражающие деятельность прокуратуры, а именно положения, приказы, директивные указания, представления и протесты, вносимые прокуратурой в государственные органы, материалы всесоюзных и республиканских совещаний и конференций прокурорских и следственных работников, протоколы и стенограммы заседаний коллегий, оперативных совещаний и материалы к ним, анализы, обзоры, обобщения, доклады и справки по вопросам прокурорской и следственной работы, а по месту составления сводные статистические отчеты, материалы проверок работы подчиненных прокуратур, исправительно-трудовых учреждений.

Значительная часть документации органов прокуратуры состояла из надзорных производств, которые передавались на постоянное хранение в архив. Надзорные производства по жалобам и заявлениям, по которым имелась переписка по другим вопросам и видам преступлений, должны были храниться временно, и лишь некоторые из них, представляющие особый исторический интерес, необходимо было передавать на хранение в архив. Из всех надзорных производств, отбираемых для уничтожения, необходимо было оставить 2–5% для постоянного хранения. Это касалось и прекращенных следственных дел из числа выделенных к уничтожению, которые подлежали вечному хранению. В эти 2–5% входили наиболее характерные дела по всем видам преступлений [4, с. 34].

Закон СССР от 30 ноября 1979 г. «О Прокуратуре СССР» определил новый этап в развитии делопроизводства в органах прокуратуры. Приказом Генерального прокурора СССР от 26 января 1982 г. № 5 утверждается и вводится в действие с 1 января 1983 г. Инструкция по делопроизводству в органах прокуратуры СССР [11], установившая единый для всех прокуратур порядок приема, регистрации, учета,

составления, оформления, размножения, систематизации, экспедирования, хранения, подготовки для сдачи в архив документов, а также порядок контроля за их исполнением. Общее руководство работой канцелярии и ответственность за состояние делопроизводства возлагались на руководителя прокуратуры.

Инструкция закрепила требования к составлению документов и бланков и правила оформления отдельных реквизитов с указанием примеров на основе действующих государственных стандартов. Особое внимание в Инструкции было уделено к тексту документа. Документы по одному вопросу составлялись не более чем на двух страницах и должны были содержать исчерпывающую информацию. Обзоры, докладные записки, справки, другие аналогичные документы, охватывающие круг взаимосвязанных вопросов, составлялись объемом не более 6—8 страниц машинописного текста. В Инструкции нашли отражение правила оформления разделов, подразделов, пунктов, подпунктов и таблиц.

Прием, прохождение и рассмотрение входящих документов осуществлялись строго в соответствии с требованиями Инструкции. Прием документов производился ответственным лицом канцелярии. Передача документов осуществлялась без расписки с указанием в карточке. Регистрация входящих документов проходила один раз в день, внутренних и исходящих документов — в день подписания.

В Инструкции были установлены порядок регистрации и учета уголовных и гражданских дел, проверяемых в порядке надзора; организация контроля за исполнением документов; правила машинописного оформления документов; порядок размножения и снятия копий с документов.

В соответствии с Инструкцией номенклатура дел подготавливалась руководителем прокуратуры с участием работника канцелярии, согласовывалась с соответствующим государственным архивом, а затем утверждалась прокурором. Такой порядок позволял улучшить ведение делопроизводства в прокуратурах и передачу документов на хранение в государственные архивы. В Инструкции подробно расписывались правила формирования, оформления документов, группировки дел надзорных и производств, их передача в архив прокуратуры. Документ закреплял правила сохранности документов, учет, хранение и использование печатей и штампов, порядок проведения экспертизы научной и практической ценности документа.

Особое внимание было уделено правилам учета работы прокуроров и следователей. Система первичного учета обеспечивала полноту и до-

стоверность статистических отчетов, учитывала исполненную работу за отчетный период. Закреплялись также служебные обязанности работника канцелярии. В приложениях приводятся образцы используемых документов в органах прокуратуры.

Инструкция по делопроизводству была создана с учетом специфики организации делопроизводства в органах прокуратуры на основе действующего законодательства и нормативно-методической документации.

Приказом Генерального прокурора СССР от 14 февраля 1986 г. № 4 утверждается Перечень документов органов прокуратуры, научных и других учреждений и организаций при Прокуратуре Союза ССР с указанием сроков хранения [12]. Перечень был разработан с учетом требований Закона СССР «О Прокуратуре СССР», приказов и указаний Генерального прокурора СССР, Положения о Государственном архивном фонде СССР, Перечня типовых документов со сроками хранения, Перечня документов, подлежащих приему в государственные архивы СССР, и Инструкции по делопроизводству в органах прокуратуры СССР. Введение Перечня способствовало рациональной организации делопроизводства в органах прокуратуры.

ГОСТ 16487-83 «Делопроизводство и архивное дело, Термины и определения», принятый в 1983 г. Государственным комитетом по стандартам, устанавливал основные требования и определение понятий, применяемых в области делопроизводства [13], закреплял общие понятия, делопроизводство, организацию работы с документами, архивное дело, обеспечение сохранности документов.

Внедрение вычислительной техники в делопроизводство выдвинуло на повестку дня разработку новых государственных стандартов. ГОСТ 6.10.4-84 № 3549 от 9 октября 1984 г. установил требования к составу и содержанию реквизитов, придающих юридическую силу документам на машинном носителе и машинограмме, создаваемым средствами вычислительной техники, а также порядок внесения изменений в эти документы [14].

Одним из последних стандартов, принятых в СССР и утвержденных Госстандартом СССР 27 марта 1990 г., был ГОСТ 6.38-90 «Унифицированные системы документации. Система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов» [15]. Стандарт распространялся на организационно-распорядительную документацию и устанавливал требования к порядку использования реквизитов, требования к бланкам, к текстам документов, требования к документам, изготавливаемым с помощью печатающих устройств.

Таким образом, вопросы документационного обеспечения деятельности советской прокуратуры всегда относились к числу ключевых. Нормативно-правовое обеспечение делопроизводства советской прокуратуры строилось на основе принимаемых ГОСТов, инструкций, правил, перечней, приказов Генерального прокурора СССР, учитывало накопленный практический опыт, было направлено на повышение эффективности управления, организацию труда в прокуратурах, совершенствование делопроизводства и документооборота, оперативность принимаемых решений, производительность и культуру труда.

Учет документов производился путем записи их в специальные книги, карточки, надзорные производства, составления описи. Для этого велись книги учета: следственных дел, уголовных, гражданских и арбитражных дел, проверяемых в порядке надзора, вещественных доказательств, ценностей и иного имущества, изымаемых органами предварительного следствия и дознания, документов, отправляемых с нарочным, а также надзорных производств по жалобам, уголовным, гражданским и арбитражным делам, спецдонесениям, регистрации приказов, указаний и распоряжений.

В содержание работы по делопроизводству в органах прокуратуры также входили работа по организации документооборота и учет его объема, контроль за исполнением документов, правила оформления документов и их копии, выполнение переводов, составление номенклатуры дел, формирование дел и надзорных производств, экспертиза ценности документов, обеспечение сохранности документов, дел и надзорных производств, учет, хранение и использование печатей и штампов.

Ответственность и общее руководство делопроизводством возлагались на руководителей органов прокуратуры. Они обеспечивали изучение оперативными работниками и секретарями требований Инструкции по делопроизводству и осуществляли контроль за ее исполнением.

Библиографический список

1. Инструкция по делопроизводству в органах прокуратуры / Прокуратура Союза СССР. М., 1939.
2. Ведомости Верховного Совета СССР. 1947. № 20 (467), 16 июня.
3. Правила работы архивов учреждений, организаций и предприятий. Утв. приказом МВД СССР от 1 июня 1956 г. № 360 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Савельева А. Экспертиза ценности документов // Социалистическая законность. 1972. № 6.

5. ГОСТ 93-27-60 «Бумага и изделия из бумаги. Потребительские форматы». Государственный комитет по стандартам. М., 1990 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. ГОСТ 6.38-72 «Система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов» [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. ГОСТ 6.39-72 «Система организационно-распорядительной документации». Формуляр-образец, введенный постановлением Госстандарта СССР от 11 авг. 1972 г. № 1582 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. ГОСТ 6.15.1-75 «Унифицированные системы документации. Система организационно-распорядительной документации техники» [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
9. Рекомендации по подготовке нормативно-правовых актов министерств и ведомств СССР // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1976. № 1. С. 44–48.
10. Научная организация труда в органах прокуратуры // Социалистическая законность. 1975. № 4. С. 25–26.
11. Инструкция по делопроизводству в органах прокуратуры СССР / Прокуратура СССР. Киров, 1982.
12. Приказ Генерального прокурора СССР от 14 февр. 1986 г. № 4 «О введении в действие Перечня документов органов прокуратуры, научных и других учреждений и организаций при Прокуратуре Союза ССР с указанием сроков хранения» (вместе с «Перечнем...», утв. Генеральным прокурором СССР 31 янв. 1986 г., Главархивом СССР 14 февр. 1986 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
13. ГОСТ 16487-83 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» / Государственный комитет по стандартам. М., 1983.
14. ГОСТ 6.10.4-84 «Унифицированные системы документации. Придание юридической силы документам на машинном носителе и машинограмме, создаваемым средствами вычислительной техники» [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
15. ГОСТ 6.38-90 «Унифицированные системы документации. Система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов». Утв. постановлением Госстандарта СССР от 27 марта 1990 г. № 622 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».