

УДК 340.130.53:342.6:005.92

К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ДОКУМЕНТАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ

Е.А. ЗАЛИПАЕВА, ст. преп.

Раскрываются значение и структура системы законодательных и нормативных актов, регламентирующих деятельность органов исполнительной власти, как основы для формирования государственной системы документационного обеспечения управления в Российской Федерации.

Ключевые слова: система документационного обеспечения, нормативные документы, правовые документы, Федеральный закон, информация.

ON PROBLEM ABOUT GOVERNMENT REGULATION OF MANAGEMENT DOCUMENTARY SUPPORT

E.A. ZALIPAEVA, Senior Teacher

The article describes the meaning and structure of legal and standard acts regulating executive authority activities as a forming base of state documentary support system of management.

Keywords: document support system, legal documents, regulations, Federal Law, information.

Информация является основой управления. В системе государственного управления все структуры и должностные лица связаны между собой информационными потоками, образуя единую коммуникационную сеть. В этой сети каждый орган государственного управления представляет собой узел коммуникационной сети, в котором пересекаются потоки информации от многих источников, различающихся по содержанию, интенсивности, достоверности, временному режиму.

В основе деятельности любого органа управления лежит процесс получения, обработки информации, принятия решения, доведения его до сведения исполнителей, организации исполнения, контроля и подведения итогов.

Таким образом, информация, зафиксированная на материальном носителе, является основным средством деятельности органов управления и в то же время ее главным продуктом, выступая способом реализации связей между управляющей и управляемой системами.

От оперативности, устойчивости и оптимальности информационных потоков во многом зависит качество управления, эффективность всех его звеньев [1].

Система документационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления является частью общегосударственной системы документационного обеспечения управления.

Документационное обеспечение управления органов исполнительной власти, как и любая другая сфера деятельности, нуждается, прежде всего, в нормативной регламентации.

Федеральная целевая программа (ФЦП) «Электронная Россия (2002–2010 гг.)», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65, имеет среди своих основных целей повышение эффективности функционирования экономики, государственного управления и местного самоуправления благо-

даря внедрению и массовому распространению информационных технологий (ИТ), а также создание технологических предпосылок для развития гражданского общества и демократических тенденций в России благодаря обеспечению прав на свободный доступ к информации.

Главные мероприятия ФЦП «Электронная Россия» по направлению «Совершенствование деятельности органов государственной власти и местного самоуправления на основе использования информационных технологий» ориентированы на «повышение эффективности работы органов государственной власти и местного самоуправления путем обеспечения совместимости стандартов хранения информации и документооборота; подключения к компьютерным сетям органов государственной власти и местного самоуправления, бюджетных учреждений; создания межведомственных и местных информационных систем и баз данных» (п. 3.3 Программы).

В рамках данного направления предусматривается разработка концепции государственной политики в области развития ИТ и определение стандартов обмена информацией для систем электронного документооборота между органами государственной власти и местного самоуправления, а также координация вопросов использования стандартов документооборота на региональном и муниципальном уровнях. Планируется создание банка данных, содержащего формы электронного документооборота для органов государственной власти и местного самоуправления с учетом информационной безопасности (п. 15 плана мероприятий Программы).

Предполагается также обеспечить электронный документооборот между Аппаратом Правительства РФ и федеральными органами исполнительной власти (п. 16 плана мероприятий Программы), разработку и внедрение типовых требований к программам информатизации бюджетных

организаций, а также критериев финансовой, социально-экономической и технологической экспертизы эффективности ведомственных, региональных и муниципальных программ информатизации (п. 19 плана мероприятий Программы).

К 2010 г. намечается завершить переход всех органов государственной власти и местного самоуправления к электронному документообороту, который обеспечивает использование электронной цифровой подписи и учитывает требования информационной безопасности (п. 17 плана мероприятий Программы).

В рамках ФЦП началась реализация программы подготовки и переподготовки кадров для государственной и муниципальной служб, и прежде всего из числа работников бюджетных организаций, представителей средств массовой информации, безработных и социально незащищенных граждан. В субъектах Федерации эту работу выполняют различные образовательные учреждения. В частности, в Ивановской области – Филиал Северо-Западной академии государственной службы.

Создание системного единства информационного поля для всей системы органов исполнительной власти и каждого ее структурного подразделения, условий для постоянной связи по систематическому обмену информацией между ними, регулирование информационных потоков, регламентация периодичности поступления информации, преодоление ее избыточности являются важными факторами жизнеспособности системы органов исполнительной власти в Российской Федерации.

В Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ на 2002 год было отмечено низкое качество законодательной базы местного самоуправления. Так, например, действующий Федеральный закон о местном самоуправлении и соответствующие акты субъектов РФ в малой степени согласованы как с реальным состоянием местного самоуправления, так и друг с другом. Внесенный Президентом проект Федерального закона, принятый Государственной Думой в сентябре 2003 г. и вступивший в силу с 1 января 2006 г. (за исключением некоторых положений), уделяет большое внимание территориальной организации и полномочиям местного самоуправления.

Понятие «исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований» впервые нормативно закреплено в 2003 г. До этого федеральное законодательство разделяло выборные (представительные) и «иные» органы местного самоуправления.

Документы органов местного самоуправления прямо и непосредственно фиксируют жизнь в ее реальных проявлениях, поэтому большое значение имеют вопросы отбора и передачи документов администрации на хранение в муниципальный архив, вопросы нормативно-правового и методического обеспечения деятельности муниципальных архивов. К основным недостаткам

обеспечения деятельности муниципальных архивов относятся: отсутствие методических рекомендаций по работе с электронными документами, а также отсутствие современных автоматизированных систем в архивном деле, наличие которых способствовало бы более качественному, современному подходу к этому виду деятельности.

Вопросы документационного обеспечения деятельности местных администраций требуют внимания со стороны не только органов местного самоуправления и Федерального архивного агентства, но и архивных органов субъектов РФ, поскольку федеральное законодательство передает решение многих вопросов, связанных с местным самоуправлением, именно органам государственной власти субъектов РФ.

Таким образом, документационное обеспечение управления (ДООУ) относится к сфере государственного регулирования на законодательном уровне и на уровне подзаконных нормативных актов, определяющих общие требования к документированию управленческой деятельности и организации работы с документами.

В числе задач государственного регулирования ДООУ выделяют следующие:

- 1) издание документов, обладающих необходимой юридической силой;
- 2) эффективное информационное обеспечение принимаемых управленческих решений;
- 3) реализация законных прав и интересов граждан;
- 4) взаимодействие государственных органов и организаций различных отраслей, а также контроль за их деятельностью;
- 5) формирование качественного архивного фонда [2].

Следует отметить, что к настоящему времени сложилась достаточно разветвленная система законодательных и нормативных актов, затрагивающих различные аспекты ДООУ.

Основополагающий характер имеет Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», принятый 27.07.2006, №149-ФЗ, в п.2 ст.11 которого говорится следующее: «В федеральных органах исполнительной власти документирование информации осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Правила делопроизводства и документооборота, установленные иными государственными органами, органами местного самоуправления в пределах их компетенции, должны соответствовать требованиям, установленным Правительством Российской Федерации в части делопроизводства и документооборота для федеральных органов исполнительной власти» [3].

Из данного положения Закона следует, что «правила делопроизводства и документооборота», применяемые органами исполнительной власти, должны устанавливаться Правительством Российской Федерации. Во исполнение Федерального закона «Об информации, информацион-

ных технологиях и о защите информации» распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.07.2007 №1002-р был утвержден План подготовки проектов актов, необходимых для реализации данного Закона, п.14 которого предусмотрена разработка постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил ведения делопроизводства и документооборота в федеральных органах исполнительной власти» (так первоначально назывался документ).

В ходе разработки проекта нормативного документа название было скорректировано, и в окончательном варианте документ стал называться «Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти».

Следует отметить, что постановлением Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 №477 не только утверждаются Правила, но и вносятся ряд изменений в типовые регламенты, определяющие деятельность федеральных органов исполнительной власти.

В частности, в новой редакции п.11.1 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 №30, излагается следующим образом: «11.1. Делопроизводство в федеральных органах исполнительной власти осуществляется в соответствии с Правилами делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 №477».

На основе указанных Правил федеральные органы исполнительной власти по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области архивного дела издадут инструкции по делопроизводству».

Внесены также изменения и в пп.2.38. и 2.39 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 №452:

«2.38. Делопроизводство в федеральном органе исполнительной власти осуществляется в соответствии с Правилами делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. №477 [4]. На основе указанных Правил федеральный орган исполнительной власти по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области архивного дела издает инструкцию по делопроизводству. Работа с секретными документами, шифротелеграммами, другими документами ограниченного доступа, а также обработка секретной и другой информации ограниченного доступа осуществляется в соответствии со специальными инструкциями.

2.39. Организация и ведение делопроизводства в федеральном органе исполнительной власти осуществляется структурным подразде-

лением федерального органа исполнительной власти, на которое возложены функции по ведению делопроизводства, а также лицом, ответственным за ведение делопроизводства в других структурных подразделениях федерального органа исполнительной власти».

Таким образом, следует отметить, что ранее действовавшая Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти утратила свою силу.

Факт принятия постановления Правительства РФ, утверждающего Правила делопроизводства, имеет важнейшее значение, так как в истории нашей страны еще никогда не принимались нормативные акты по делопроизводству столь высокого уровня.

Действовавшие ранее «Единая государственная система делопроизводства» (М., 1973) и «Государственная система документационного обеспечения управления» (М.,1988) не были нормативными документами и носили только лишь рекомендательный характер.

Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти устанавливают единый порядок делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти.

Под единым порядком делопроизводства понимаются принципы и правила делопроизводства, которые являются общими для всех федеральных органов исполнительной власти и которые должны соблюдаться во всех федеральных органах исполнительной власти независимо от типа, характера деятельности, структуры и других особенностей.

Следует отметить, что Правила существенно отличаются от Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, которая фактически не являлась типовой, поскольку на практике использовалась как примерная.

Таким образом, с принятием Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти у нас в стране выстраивается логически правильная и понятная иерархия нормативных документов в области делопроизводства (см. рисунок).



Иерархия нормативных актов в области делопроизводства

Правовые нормы по отдельным вопросам документирования в различных сферах управленческой и хозяйственной деятельности содержатся также в Гражданском кодексе Российской Федерации, федеральных законах «Об акционерных обществах», «Об обществах с ограниченной ответственностью», «О бухгалтерском учете» и т.п.

Важнейшее значение для документирования управленческой деятельности в электронной форме и для обмена электронными документами имеет Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи».

Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы) призвана содействовать внедрению новых информационных технологий в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, их взаимодействию с гражданами и хозяйствующими субъектами» [5].

Вопросы формирования государственной и негосударственной части Архивного фонда Российской Федерации регламентируют «Основы законодательства Российской Федерации об архивном фонде Российской Федерации и архивах», принятые в 1993 г. [6].

Заключение

Завершая обзор законодательных и нормативных актов федерального уровня, отметим, что в настоящее время существует достаточно развитая законодательная и нормативная база по вопросам документационного обеспечения

управления, которая продолжает совершенствоваться и развиваться.

Но вместе с тем значительная часть вопросов организации и технологии работы с документами не регламентируется. Да и, возможно, не должна регламентироваться на государственном уровне.

Эти вопросы составляют область корпоративного регулирования документационного обеспечения управления, которое должно дополнять формы и методы государственного регулирования с учетом отраслевой специфики, конкретных условий деятельности того или иного учреждения или предприятия, доводя реализацию установленных норм до уровня конкретных процедур.

Список литературы

1. **Иванова А.Ю., Шевцов В.И., Шувалова Н.Н.** Документационное обеспечение государственной службы: учеб.-метод. пособие. – М.: Статут, 2004.
2. **Бобылева М.П.** Эффективный документооборот: от традиционного к электронному. – М.: Изд-во МЭИ, 2004.
3. **Федеральный закон №149-ФЗ от 27.07.2006** «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».
4. **Правила** делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: утв. постановлением Правительства Российской Федерации №477 от 15 июня 2009 г.
5. **Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы):** утв. постановлением Правительства РФ №65 28.01.2002.
6. **Основы** законодательства Российской Федерации об архивном фонде Российской Федерации и архивах от 07.07.1993 г. №5341-1.

Залипаева Елена Анатольевна,
ГОУВПО «Ивановский государственный энергетический университет имени В.И.Ленина»,
старший преподаватель кафедры высокопроизводительных вычислительных систем,
e-mail zalipaeva@it.ispu.ru