

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О.В. Марченко

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

21 июня 2020 г.

Дата принятия в печать –

20 августа 2020 г.

Дата онлайн-размещения –

01 октября 2020 г.

Анализируются основные подходы к определению понятий «правовой режим» и «делопроизводство», дается дефиниция правового режима делопроизводства. Обозначаются особенности его установления в органах исполнительной власти Российской Федерации, выявляются основные проблемы, связанные с правовым регулированием документационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти, рассматриваются перспективы и направления его совершенствования.

Ключевые слова

Правовой режим,

делопроизводство, орган

исполнительной власти,

документационное обеспечение

управления, электронный

документ

LEGAL REGIME OF RECORDS MANAGEMENT IN RUSSIAN EXECUTIVE AUTHORITIES

Olga V. Marchenko

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received –

2020 June 21

Accepted –

2020 August 20

Available online –

2020 October 01

The subject. Problems of legislative regulation of information and records management in executive authorities activity are raised.

The purpose of the article is confirmation or confutation of the hypothesis that the lack of centralization of legal regulation of records management in Russian executive authorities causes problems in public governance.

The methodology includes formal-legal method, systematic approach, formal-logical method, analysis, synthesis.

The main results of research. The "legal regime of records management" is the established legal procedure for documenting information and organizing work with documents. The activity of executive authorities for the production of documented information has its own specifics. If analyze the normative legal acts, it can be stated that the system of legislation that regulates the implementation of documentation operations in the structure of executive authorities of the Russian Federation needs to be modified by specifying a number of existing provisions and including new ones.

Conclusions. Despite the fact that currently there is a fairly developed regulatory framework for documentation management, a significant part of the issues related to the organization and technology of working with documents is not sufficiently regulated. In particular, this applies to the organization of electronic document management in the activities of executive authorities. The following measures could help to solve this and many other problems, and improve the state of documentation support for governance in the country: adaptation of international standards in the field of documentation maintenance of management to Russian conditions; restoration of state regulation of records management in executive authorities at all levels; creation of a federal executive authority responsible for improving, controlling, and regulating the documentation maintenance of governance; adoption of the federal law, which would fix the general principles and the most significant provisions of records management.

Keywords

Legal regime, records

management, executive authority,

documentation maintenance of

governance, legislation,

e-document

1. Введение

В связи с проведением в нашей стране административной реформы, произошли не только структурные изменения федеральных органов исполнительной власти, изменились различные аспекты правового регулирования их деятельности, в том числе – в сфере документационного обеспечения управления. Так, ранее порядок делопроизводства определялся Типовой инструкцией по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, утвержденной приказом Минкультуры России. А с 2009 года – Правилами делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 15.06.2009 № 477, что говорит о повышении внимания государства к данному вопросу. Проблемы регламентации делопроизводства органов исполнительной власти также в значительной мере актуализируются стремительным развитием информационных технологий и ускоренной информатизацией современного общества.

В настоящее время изучением проблем правового регулирования делопроизводственных процессов занимаются многие исследователи. Общие вопросы нормативно-правового регулирования документационного обеспечения управления подробно рассматриваются в работах Е.А. Кошелевой [1], Т.В. Кузнецовой [2], А.Ю. Чуковенкова [3] и других авторов. Анализу нормативного регулирования документационного обеспечения управления в органах государственной власти посвящены статьи А.В. Ермолаевой [4], Н.А. Храмовской [5], В.Ф. Янковой [6], М.В. Ларина [7] и В.В. Борискина [8].

Вместе с тем, есть вопросы документационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти, которые до сих пор недостаточно освещены. Цель данного исследования – выявить понятие и специфику правового режима делопроизводства в органах исполнительной власти Российской Федерации и определить перспективы и основные направления его совершенствования в условиях недостаточной централизации правового регулирования.

2. Понятие правового режима делопроизводства

Будучи сложносоставным, данный термин складывается из двух понятий – «правовой режим» и «делопроизводство». Понятие «правовой режим» в отечественной юридической науке существует довольно давно и получило распространение прежде всего как отраслевая категория. Множество научных трудов посвящено исследованию правовых режимов в отдельных сферах действия права. Так, напри-

мер, этот термин достаточно часто используют исследователи проблем отрасли гражданского права. Причем одним из самых популярных направлений исследований правовых режимов в отрасли гражданского права являются правовые режимы различных объектов гражданских прав, прежде всего – имущества. Гораздо меньше внимания уделяется режимам деятельности, правовых состояний и т. д. Правовые режимы рассматриваются также в отраслевых исследованиях по земельному праву, международному праву, конституционному праву, административному праву и другим отраслям права. Некоторые из них рассматриваются в комплексе с другими правовыми режимами [9].

Термин «правовой режим» активно применяется и в правотворчестве: «режим транзита», «режим экспорта», «правовой режим Государственной границы», «режим закрытого административно-территориального образования», «режим чрезвычайного положения», «правовой режим сельских поселений», «правовой режим имущества супругов» и т. д. Однако и на законодательном уровне до сих пор отсутствует четкое определение содержания этого понятия.

Вместе с тем, первые попытки теоретического осмысления категории «правовой режим» в отечественной юридической науке были предприняты еще в начале 80-х годов XX века. Приоритет в теоретической разработке данного термина принадлежит В.Б. Исакову – в 1982 году была опубликована его статья «Правовые режимы и их совершенствование», где было дано следующее определение: «правовой режим можно определить как *социальный режим некоторого объекта (явления, процесса, социальной подсистемы), закрепленный нормами права и обеспеченный совокупностью юридических средств*» [10, с. 35].

С тех пор к исследованию правового режима как теоретической категории неоднократно обращались такие ученые как С.С. Алексеев, Н.И. Матузов, А.В. Малько и некоторые другие. И все же, несмотря на то, что история вопроса насчитывает уже более трех десятилетий, на сегодняшний день в научной юридической литературе о понятии правового режима единства мнений нет. Вместе с тем, все многообразие существующих подходов и определений можно свести к двум основным направлениям.

Первое направление основывается на представлении о правовом режиме как о специфическом *порядке регулирования*, который устанавливается и гарантируется государством. Причем термин «правовой» предполагает закрепленность данного порядка в правовых нормах.

Так, С.С. Алексеев рассматривает правовой режим как порядок регулирования, который выражен в многообразном комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов и позитивных обязываний, и создающих особую направленность регулирования [11, с. 185].

По мнению Н.И. Матузова и А.В. Малько, правовой режим – это особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права [12, с. 17–18].

Похожее определение можно встретить в работах О.С. Родионова, который предлагает рассматривать правовой режим как «установленный законодательством особый порядок регулирования, представленный специфическим комплексом правовых средств, который при помощи оптимального сочетания стимулирующих и ограничивающих элементов создает конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности в целях беспрепятственной реализации субъектами права своих интересов» [13, с. 9].

Второй подход к определению понятия «правовой режим» объединяется общим положением о том, что данный порядок должен быть воплощен в объективной действительности, и таким образом правовой режим воспринимается как *результат* упорядочивающего воздействия на общественные отношения. Подобное представление о понятии правового режима встречается как в работах советского периода [14, с. 122–123], так и в более современных исследованиях [15, с. 26], и предполагает отождествление совершенно разных понятий – правового режима и правопорядка, что, с точки зрения формальной логики, недопустимо.

Определение понятия «правовой режим делопроизводства» также во многом зависит от того, что понимается под термином «делопроизводство».

ГОСТ Р-51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» давал следующее определение: *делопроизводство* или *документационное обеспечение управления* – это отрасль деятель-

ности, обеспечивающая документирование и организацию работы с официальными документами¹.

Термины «делопроизводство» и «документационное обеспечение управления» (ДОУ) в соответствии с ГОСТом Р 51141-98 употреблялись как синонимы, однако между ними все-таки существуют некоторые различия. Во-первых, понятие «делопроизводство» преимущественно используется при описании организационной стороны и традиционных приемов работы с документами. Во-вторых, понятие «документационное обеспечение управления» подчеркивает информационно-технологическую составляющую в современной организации делопроизводства и его лучше употреблять, когда речь идет о компьютерных технологиях работы с документами.

В соответствии с ГОСТом Р 51141-98, делопроизводство (или ДОУ) предполагает, прежде всего, создание документов или *документирование*, т. е. запись информации на различных носителях по установленным правилам, которые закрепляются в правовых актах и нормативно-методических документах. Результатом документирования является *документ* – зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать. Носителем при этом может выступать любой материальный объект, используемый для закрепления и хранения на нем речевой, звуковой или изобразительной информации, в том числе в преобразованном виде. При этом процесс записи информации на бумаге или ином носителе является строго регламентированным, что, в свою очередь, обеспечивает юридическую силу документа.

Делопроизводство (или ДОУ), однако, предполагает не только создание документов, но также и *организацию работы* с ними, которая включает в себя организацию документооборота, хранение и использование документов в текущей деятельности учреждения.

Таким образом, можно выделить две составные части делопроизводства:

- документирование информации;
- организация работы с официальными документами.

С 1 марта 2014 года взамен ГОСТ Р 51141-98 был введен ГОСТ Р 7.0.8-2013². Данный стандарт

¹ ГОСТ Р 51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения». М.: ИПК Издательство стандартов, 1998. Документ утратил силу с 1 марта 2014 года в связи с изданием Приказа Росстандарта от 17.10.2013

№ 1185-ст, утвердившего ГОСТ Р 7.0.8-2013 «СИБИД. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения».

² ГОСТ Р 7.0.8-2013 «СИБИД. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения». Утв. Приказом Росстандарта от 17.10.2013 № 1185-ст.

разделяет понятия «делопроизводство», «документационное обеспечение управления» и «управление документами».

Так, понятие *делопроизводство* определяется как «деятельность, обеспечивающая документирование, обработку, использование и оперативное хранение документов; *документационное обеспечение (управления)*, *ДОУ* – деятельность, целенаправленно обеспечивающая функции управления документами; *управление документами* – деятельность, обеспечивающая реализацию единой политики и стандартов по отношению к документальному фонду организации» [16, с. 230].

Таким образом, если правовой режим – это установленный нормами права особый порядок регулирования взаимоотношений в определенной сфере, то *правовой режим делопроизводства* – это установленный нормами права порядок деятельности по документированию информации и организации работы с документами.

3. Особенности правового режима делопроизводства в органах исполнительной власти Российской Федерации

Деятельность органов исполнительной власти по производству документированной информации имеет свою специфику (в действующем законодательстве данный процесс называется «документирование», что означает «запись информации на различных носителях по установленным правилам»³). Порядок документирования и организации работы с документами в органах исполнительной власти установлен Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2009 года № 477 «Об утверждении правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти»⁴. Правовое регулирование в этой сфере данным документом, конечно же, не ограничивается. К числу нормативно-правовых актов, регламентирующих особенности документационного обеспечения в органах исполнительной власти, относятся: федеральные законы, указы Президента РФ, правовые акты палат Федерального Собрания,

постановления Правительства РФ, государственные стандарты, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

В связи с тем, что в документировании управленческой деятельности органов исполнительной власти широко используется государственная символика, одним из важнейших источников правового регулирования в сфере государственного делопроизводства является Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации». Этот закон устанавливает одну из составляющих правового режима делопроизводства в органах исполнительной власти, а именно – порядок использования Государственного герба Российской Федерации как официального государственного символа на бланках, иных документах и печатях государственных органов. Так, согласно данному закону, на бланках федеральных органов исполнительной власти изображение Государственного герба РФ помещается в одноцветном варианте⁵.

Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. № 1268 «Об упорядочении изготовления, использования, хранения и уничтожения печатей и бланков с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации» установлено, что изготовление печатей и бланков с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации осуществляют только полиграфические и штемпельно-граверные предприятия, имеющие выданные в установленном порядке лицензии на соответствующий вид деятельности и сертификаты о наличии технических и технологических возможностей для изготовления указанного вида продукции на должном качественном уровне⁶. Изготовление печатей и бланков с воспроизведением герба Российской Федерации осуществляется по заказам федеральных органов государственной власти и иных государственных органов, организаций и учреждений, а также органов, организаций и учреждений, незави-

³ Федеральный закон от 27 июля 2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

⁴ Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 25. Ст. 3060.

⁵ Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Фе-

дерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 52 (ч. 1). Ст. 5021.

⁶ Постановление Правительства РФ от 27 декабря 1995 № 1268 «Об упорядочении изготовления, использования, хранения и уничтожения печатей и бланков с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 2. Ст. 123.

симо от формы собственности, наделенных отдельными государственно-властными полномочиями.

Важные составляющие правового режима делопроизводства в органах исполнительной власти РФ, связанные с реализацией конституционного права граждан на получение документированной информации, устанавливает Постановление Правительства РФ от 24.11.2009 № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»⁷. Так, например, данным постановлением утвержден перечень сведений о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования.

Специфика данного правового режима обусловлена также юридическими свойствами информации, которая подлежит документированию в процессе деятельности органов исполнительной власти, и в некоторых случаях является информацией ограниченного доступа. В соответствии с п.п. 2.38 и 2.39 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30, «...работа с секретными документами, шифротелеграммами, другими документами ограниченного доступа, а также обработка секретной и другой информации ограниченного доступа осуществляются в соответствии со специальными инструкциями. Организация и ведение делопроизводства в федеральном органе исполнительной власти осуществляются структурным подразделением федерального органа исполнительной власти, на которое возложены функции по ведению делопроизводства, а также лицами, ответственными за ведение делопроизводства в других структурных подразделениях федерального органа исполнительной власти»⁸.

В настоящее время основу правового режима делопроизводства в органах исполнительной власти составляют «Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти», утвержденные Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2009 г.

№ 477⁹, положения которых подробно регламентируют порядок создания документов.

Так, согласно Правилам, документы, создаваемые в федеральном органе исполнительной власти, оформляются на бланках, на стандартных листах бумаги формата А4 (210 x 297 мм) или А5 (148 x 210 мм) либо в виде электронных документов и должны иметь установленный состав реквизитов, их расположение и оформление.

Бланки федерального органа исполнительной власти разрабатываются на основе углового или продольного варианта расположения реквизитов. При угловом варианте реквизиты бланка располагаются в верхнем левом углу листа. При продольном варианте реквизиты бланка располагаются посередине листа вдоль верхнего поля.

При подготовке документов в федеральном органе исполнительной власти используются электронные шаблоны бланков документов.

Каждый лист документа, оформленный как на бланке, так и на стандартном листе бумаги, должен иметь поля не менее 20 мм – левое, 10 мм – правое, 20 мм – верхнее и 20 мм – нижнее.

Образцы бланков и электронные шаблоны бланков документов федерального органа исполнительной власти утверждаются руководителем этого федерального органа исполнительной власти.

Реквизитами документов, создаваемых в процессе деятельности федерального органа исполнительной власти, являются:

- а) Государственный герб Российской Федерации;
- б) наименование федерального органа исполнительной власти;
- в) должность лица – автора документа;
- г) подпись должностного лица;
- д) вид документа;
- е) место составления (издания) документа;
- ж) справочные данные о федеральном органе исполнительной власти;
- з) адресат;
- и) дата документа;
- к) регистрационный номер документа;

⁷ Постановление Правительства РФ от 24 ноября 2009 № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2009. № 48. Ст. 5832.

⁸ Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных ор-

ганов исполнительной власти» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2005. № 4. Ст. 305.

⁹ Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2009. № 25. Ст. 3060.

- л) наименование либо аннотация документа;
- м) текст документа;
- н) ссылка на исходящий номер и дату документа адресанта;
- о) отметка о наличии приложений;
- п) гриф согласования;
- р) гриф утверждения;
- с) виза;
- т) оттиск печати;
- у) отметка о заверении копии;
- ф) отметка об исполнителе;
- х) указания по исполнению документа;
- ц) отметка о контроле документа;
- ч) отметка об исполнении документа;
- ш) отметка о конфиденциальности;
- щ) отметка о поступлении документа.

В целях оптимизации процедуры и порядка разработки федеральными органами исполнительной власти инструкций по делопроизводству были разработаны Методические рекомендации¹⁰. Положения Инструкции по делопроизводству распространяются на организацию работы с документами независимо от вида носителя, в том числе с электронными документами, включая подготовку, обработку, хранение и использование документов, осуществляемую с помощью информационных технологий. Системы электронного документооборота (системы автоматизированной обработки документов), применяемые в государственном органе, должны обеспечивать выполнение требований Инструкции по делопроизводству.

Следует отметить, что:

– положения Инструкции по делопроизводству не распространяются на организацию работы с документами, содержащими сведения, составляющие государственную тайну;

– особенности работы с документами, содержащими конфиденциальную информацию (служебную и иную тайну, персональные данные), регулируются специальными нормативными актами (инструкциями, положениями, правилами), утверждаемыми руководителем;

– требования Инструкции по делопроизводству к работе с бухгалтерской, научно-технической и другой специальной документацией распространяются лишь в части общих принципов работы с докумен-

тами, а также подготовки документов к передаче на архивное хранение;

– организацию, ведение и совершенствование делопроизводства на основе единой политики, использование современных информационных технологий в работе с документами и методическое руководство и контроль за соблюдением установленного порядка работы с документами в структурных подразделениях осуществляет Служба делопроизводства соответствующего государственного органа;

– функции, задачи, права и ответственность Службы делопроизводства регламентируются положением о ней;

– должностные обязанности работников Службы делопроизводства и работников, отвечающих за организацию работы с документами в структурных подразделениях государственного органа, устанавливаются должностными регламентами [17, с. 51].

Основываясь на анализе нормативно-правовых актов, можно констатировать, что в настоящее время в Российской Федерации сформировалась система законодательства, которая регулирует осуществление документационных операций в структуре органов исполнительной власти. Однако, многие специалисты в области ДОУ отмечают [18, с. 87–90; 8, с. 19, 20, 55–58], что Правила нуждаются в доработке, конкретизации ряда уже имеющихся положений и включении новых.

4. Перспективы совершенствования правового режима делопроизводства в органах исполнительной власти Российской Федерации

В настоящее время основным направлением преобразований организации делопроизводства в органах исполнительной власти является внедрение информационных технологий, в том числе электронного документооборота. Их применение позволит поднять на новый уровень не только делопроизводство в самих органах власти, сделать более прозрачной деятельность государственного аппарата, но и оптимизировать осуществление государственных функций [21, с. 139].

Необходимо отметить, что на правотворческом уровне в данном направлении сделано уже немало. Так, в Правилах делопроизводства отдельный раздел посвящен работе с электронными документами – «Раздел VI. Особенности работы с электронными документами в федеральном органе исполнитель-

¹⁰ Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах испол-

нительной власти (утв. Приказом Росархива от 23.12.2009 № 76).

ной власти»¹¹. Приказом Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 02.09.2011 № 221 утверждены «Требования к информационным системам электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, учитывающих в том числе необходимость обработки информации, доступ к которой ограничен»¹². В 2012 г. было принято Постановление Правительства РФ от 06.09.2012 № 890 «О мерах по совершенствованию электронного документооборота в органах государственной власти»¹³.

Вместе с тем, несмотря на достаточно большое количество нормативно-правовых актов в данной сфере, в процессе использования электронных документов в деятельности органов исполнительной власти существует еще достаточно проблем, особенно в сфере межведомственного обмена информацией, которые обусловлены отсутствием единых требований к магнитным носителям, к формату текстов документов на магнитных носителях, стандартов, обеспечивающих совместимость информационных систем, их интеграцию. В конечном итоге органы исполнительной власти самостоятельно решают вопросы создания и использования электронных документов, разрабатывая для регламентации этих процессов локальные нормативные документы. Любое ведомство может по собственной воле разрабатывать различные формуляры и формы документов.

Таким образом, отсутствие единой нормативно-методической базы, регламентирующей вопросы непосредственного применения электронных документов в делопроизводстве органов исполнительной власти, значительно затрудняет, а подчас делает невозможным внедрение электронной документации в управленческую деятельность, поэтому зачастую электронные документы используются в качестве «черновики» или копий бумажных документов.

Конечно, сегодня органы исполнительной власти находятся далеко не на завершающей стадии внедрения электронного документооборота. Предстоит решить еще многие проблемы организационного, нор-

мативно-правового, кадрового и технического характера. Для их решения потребуются скоординированные совместные усилия документоведов, архивистов, специалистов по IT-технологиям, юристов.

По мнению многих специалистов, одной из основных проблем управления документационным обеспечением в настоящее время является отсутствие единого органа государственной власти, отвечающего за выработку и проведение государственной политики в сфере документационного обеспечения управления [22]. Функции регулирования документационного обеспечения управления рассредоточены между отдельными федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. И хотя Закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» возлагает на Правительство Российской Федерации установление порядка документирования в федеральных органах исполнительной власти, это не означает, что непосредственно Правительство Российской Федерации должно вырабатывать этот порядок. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» возлагает на Правительство общее руководство социально-экономической сферой, решение частных вопросов – не является задачей Правительства Российской Федерации¹⁴.

Проблема заключается в том, что в отсутствие координирующего центрального органа, обладающего соответствующими полномочиями в области управления документацией и, как следствие, в отсутствие единой правовой и методологической базы, определение оптимального количества применяемых видов документов и разработку их внешней формы ведомства осуществляют самостоятельно [23, с. 89].

В частности, это приводит к тому, что одни и те же реквизиты, используемые при проектировании форм документов, имеют различное месторасположение, различное оформление и состав информации.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 25. Ст. 3060.

¹² Приказ Минкомсвязи РФ от 2 сентября 2011 № 221 «Об утверждении Требований к информационным системам электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, учитывающих в том числе необходимость обработки посредством данных систем служебной информации ограниченного распространения» (Заре-

гистрировано в Минюсте РФ 15.11.2011 № 22304) // Российская газета. 21.11.2011. № 261.

¹³ Постановление Правительства РФ от 6 сентября 2012 № 890 «О мерах по совершенствованию электронного документооборота в органах государственной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 38. Ст. 5102.

¹⁴ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

Основополагающую роль в решении проблем документооборота в органах исполнительной власти, связанных с несовершенством нормативно-правовых актов в данной сфере, должен сыграть Федеральный закон «О документационном обеспечении управленческой деятельности». Этот Закон должен стать единым официальным документом, который не только решит многие спорные вопросы электронного документооборота в органах исполнительной власти, но и в определенной степени определит направления и дальнейшие перспективы развития автоматизации документационного обеспечения управления. Принятие подобного закона является необходимой задачей ближайшего будущего.

5. Заключение

Несмотря на то, что в настоящее время существует достаточно развитая база нормативно-правового регулирования документационного обеспечения управления, значительная часть вопросов, связанных с организацией и технологией работы с документами, регламентирована недостаточно. В частности, это касается организации электронного документооборота в деятельности органов исполнительной власти. Бесконтрольное внедрение электронных документов приводит к тому, что любое ведомство может произвольно вводить формуляры и формы документов, и

обязывать все нижестоящие государственные и негосударственные организации заполнять эти формы. Данная ситуация усугубляется тем, что существующие национальные стандарты в сфере делопроизводства не являются обязательными для органов государственной власти и носят рекомендательный характер.

Решению этой и многих других проблем, и улучшению состояния документационного обеспечения управления в стране могли бы способствовать следующие меры:

- адаптация к российским условиям международных стандартов в области документационного обеспечения управления,
- восстановление государственного регулирования делопроизводственных процессов в органах исполнительной власти всех уровней;
- создание федерального органа исполнительной власти, отвечающего за совершенствование, контроль, нормативно-правовое регулирование документационного обеспечения управления в нашей стране;
- принятие Федерального закона «О документационном обеспечении управления», в котором были бы закреплены общие принципы и наиболее существенные положения документационного обеспечения управления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кошелева Е.А. Законодательные и нормативные акты по хранению и использованию документов / Е.А. Кошелева // Секретарь-референт. – 2004. – № 8. – С. 46–48.
2. Кузнецова Т.В. Нормативно-методические акты, определяющие порядок документирования и работы с документами / Т.В. Кузнецова // Делопроизводство. – 2007. – № 4. – С. 10–15.
3. Чуковенков А.Ю. Регламентация делопроизводства в организации / А.Ю. Чуковенков // Секретарь-референт. – 2007. – № 3. – С. 32–37.
4. Ермолаева А.В. О некоторых теоретических и практических аспектах организации документооборота в органах государственной власти / А.В. Ермолаева // Документация в информационном обществе: проблемы оптимизации документооборота: доклады и сообщения на XVIII Международной научно-практической конференции 26–27 октября 2011 г. М.: Росархив. ВНИИДАД, 2012. – С. 74–81.
5. Храмцовская Н.А. Новые Правила делопроизводства: пристальный взгляд специалиста / Н.А. Храмцовская // Делопроизводство и документооборот на предприятии. – 2009. – № 8. – С. 14–23.
6. Янковая В.Ф. О новых Правилах делопроизводства / В.Ф. Янковая // Делопроизводство и документооборот на предприятии. – 2009. – № 8. – С. 6–13.
7. Ларин М.В. Основные условия оптимизации документооборота в современных условиях / М.В. Ларин // Документация в информационном обществе: проблемы оптимизации документооборота: доклады и сообщения на XVIII Международной научно-практической конференции 26–27 октября 2011 г. – М.: Росархив. ВНИИДАД, 2012. – С. 33–37.
8. Борискин В.В. Административно-правовая интерпретация делопроизводства в федеральных органах власти / В.В. Борискин // Государственная служба. – 2009. – № 4. – С. 55–58.
9. Андрианова В.В. Правовой режим информации в конституционном и муниципальном праве / В.В. Андрианова. – М., 2011. – 279 с.

10. Исаков В.Б. Правовые режимы и их совершенствование / В.Б. Исаков // XXVII съезд КПСС и развитие теории права. – Свердловск, 1982. – С. 34–39.
11. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1989. – 286 с.
12. Матузов Н.И. Правовые режимы: вопросы теории и практики / Н.И. Матузов, А.В. Малько // Правоведение. – 1996. – № 1. – С. 16–29.
13. Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов Российским законодательством: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.С. Родионов. – Саратов, 2001. – 27 с.
14. Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР / Л.А. Морозова. – М.: Юрид. лит., 1989. – 143 с.
15. Шамсумова Э.Ф. Правовые режимы (Теоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук / Э.Ф. Шамсумова. – Екатеринбург, 2001. – 213 с.
16. Селезнева Т.А. Соотношение понятий «делопроизводство», «документационное обеспечение управления» и «управление документами» (ретроспектива и современность) / Т.А. Селезнева // Документ. Архив. История. Современность. – 2016. – № 16. – С. 229–240.
17. Васильев Ф.П. Особенности делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти России / Ф.П. Васильев, В.А. Яковлев, Е.И. Наумова // Административное право и процесс. – 2011. – № 1. – С. 50–54.
18. Ермолаева А.В. Новые правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: проблемы применения / А.В. Ермолаева // Власть. – 2011. – № 4. – С. 87–90.
19. Кузнецов С.Л. Правила делопроизводства для федеральных органов и не только. Электронные технологии / С.Л. Кузнецов. – URL: <http://www.klerk.ru/buh/articles/259121/> (дата обращения: 20.06.2020).
20. Храмцовская Н.А. Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: что меняется? / Н.А. Храмцовская. – URL: http://www.profiz.ru/sr/11_2009/pravila_deloproizvodstva/ (дата обращения: 20.06.2020).
21. Кузнецова Е.В. Электронный документооборот как инструмент повышения эффективности государственного управления / Е.В. Кузнецова // Социокультурные факторы инновационного развития региона: Всероссийская научная конференция 27–28 октября 2011 г.: сб. статей / сост. Т.Е. Зерчанинова, И.С. Парфенова. – Екатеринбург, УрАГС, 2011. – С. 139–143.
22. Янковая В.Ф. Государственное регулирование документационного обеспечения управления: современное состояние и проблемы / В.Ф. Янковая. – URL: <http://www.gdm.ru/meropr/27.01.2011/5403/706/4897/> (дата обращения: 20.06.2020).
23. Ермолаева А.В. Документирование деятельности органов государственной власти (традиционные и современные технологии) / А.В. Ермолаева // Власть. – 2010. – №1. – С. 46–49.

REFERENCES

1. Kosheleva E.A. Legislation and regulations on the storage and use of documents. *Sekretar'-referent*, 2004, no. 8, pp. 46–48. (In Russ.).
2. Kuznetsova T.V. Normative and methodological acts that define the procedure for documenting and working with documents. *Deloproizvodstvo*, 2007, no. 4, pp. 10–15. (In Russ.).
3. Chukovenkov A.Yu. Regulation of records management in the organization. *Sekretar'-referent*, 2007, no. 3, pp. 32–37. (In Russ.).
4. Ermolaeva A.V. *About some theoretical and practical aspects of document management in public authorities*, in: Larin M.V. (ed.) *Documentation in the information society: problems of records cycling optimization. Reports and presentations at the XVIII International scientific and practical conference on October 26-27, 2011*. Moscow, Rosarkhiv. VNIIDAD Publ., 2012. Pp. 74–81. (In Russ.).
5. Khramtsovskaya N.A. The new Rules of records management: a specialist's gaze. *Deloproizvodstvo i dokumentooborot na predpriyatii*, 2009, no. 8, pp. 14–23. (In Russ.).
6. Yankovaya V.F. About the new Rules of records management. *Deloproizvodstvo i dokumentooborot na predpriyatii*, 2009, no. 8, pp. 6–13. (In Russ.).
7. Larin M.V. *Basic conditions for optimizing document management in modern conditions*, in: Larin M.V. (ed.) *Documentation in the information society: problems of records cycling optimization. Reports and presentations at*

the XVIII International scientific and practical conference on October 26-27, 2011. Moscow, Rosarkhiv. VNIIDAD Publ., 2012. Pp. 33–37. (In Russ.).

8. Boriskin V.V. Administrative and legal interpretation of records management in Federal authorities. *Gosudarstvennaya sluzhba = Public Administration*, 2009, no. 4, pp. 55–58. (In Russ.).

9. Andrianova V.V. *Legal regime of information in constitutional and municipal law*. Moscow, 2011. 279 p. (In Russ.).

10. Isakov V.B. *Legal regimes and their improvement*, in: Cherdantsev A.F. (ed.) *XXVII Congress of the CPSU and the development of the theory of law*. Sverdlovsk, 1982. Pp. 34–39. (In Russ.).

11. Alekseev S.S. *General permissions and General prohibitions in Soviet law*. Moscow, Yurid. Lit. Publ., 1989. 286 p. (In Russ.).

12. Matuzov N.I., Malko A.V. Legal regimes: issues of theory and practice. *Pravovedenie*, 1996, no. 1, pp. 16–29. (In Russ.).

13. Rodionov O.S. *Mechanism for establishing legal regimes under Russian law*. Cand. Diss. Thesis. Saratov, 2001. 27 p. (In Russ.).

14. Morozova L.A. *The constitutional regulation of the USSR*. Moscow, Yurid. Lit. Publ., 1989. 143 p. (In Russ.).

15. Shamsumova Eh.F. *Legal regimes (Theoretical aspect)*. Cand. Diss. Thesis. Yekaterinburg, 2001. 213 p. (In Russ.).

16. Selezneva T.A. The relationship between the concepts of "records management", "documentation maintenance of management" and "document management" (retrospective and modernity). *Dokument. Arkhiv. Istoriya. Sovremennost'*, 2016, no. 16, pp. 229–240. (In Russ.).

17. Vasil'ev F.P., Yakovlev V.A., Naumova E.I. Features of records management in the Federal bodies of Executive power of Russia. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2011, no. 1, pp. 50–54. (In Russ.).

18. Ermolaeva A.V. New rules of records management in Federal executive authorities: problems of application. *Vlast' = The Authority*, 2011, no. № 4, pp. 87–90. (In Russ.).

19. Kuznetsov S.L. *Rules of records management for Federal authorities and not only. Electronic technologies*. Available at: <http://www.klerk.ru/buh/articles/259121/> (accessed on: 20.06.2020) (In Russ.).

20. Khramtsovskaya N.A. *Rules of records management in Federal executive authorities: what is changing?* Available at: http://www.profiz.ru/sr/11_2009/pravila_deloproizvodstva/ (accessed on: 20.06.2020) (In Russ.).

21. Kuznetsova E.V. *Electronic document management as a tool for improving the efficiency of public administration*, in: Zerchaninova T.E., Parfenova I.S. (eds.). *Socio-cultural factors of innovative development of the region: national scientific conference, October 27-28, 2011: Collection of articles*. Yekaterinburg, 2011. P. 139–143. (In Russ.).

22. Yankovaya V.F. State regulation of documentation maintenance of management: current status and problems. Available at: <http://www.gdm.ru/meropr/27.01.2011/5403/706/4897/> (accessed on: 20.06.2020) (In Russ.).

23. Ermolaeva A.V. Documenting the activities of public authorities (traditional and modern technologies). *Vlast' = The Authority*, 2010, no. 1, pp. 46–49. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Марченко Ольга Владимировна – кандидат юридических наук, доцент кафедры всеобщей истории Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
e-mail: almalexia_@rambler.ru

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Olga V. Marchenko – PhD in Law, Associate Professor, Department of General History Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
e-mail: almalexia_@rambler.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Марченко О.В. Правовой режим делопроизводства в органах исполнительной власти Российской Федерации / О.В. Марченко // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 3. – С. 76–85. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).76-85.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Marchenko O.V. Legal regime of records management in Russian executive authorities. *Pravoprime-nenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 3, pp. 76–85. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).76-85. (In Russ.).