

Юлия Михайловна Кукарина

Российский государственный гуманитарный университет

Делопроизводство в органах местного самоуправления Российской Федерации (вопросы современной регламентации и практики)

Вопросы организации делопроизводства в органах местного самоуправления, безусловно, требуют регулирования на уровне государства – в федеральных законодательных и нормативных правовых актах, в законодательных актах субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах отдельно взятых муниципальных образований. Не менее важное значение имеют и внутренние локальные акты местной администрации, содержащие детальные требования к организации делопроизводства уже конкретного учреждения.

Однако учитывая специфику работы органов местного самоуправления как целостной системы органов власти, разработка и обязательное использование общегосударственной регламентации делопроизводства является необходимой для достижения единообразия правил и норм делопроизводства уже на локальном уровне.

Современная законодательная база федерального уровня, затрагивающая вопросы организации делопроизводства в органах местного самоуправления, представлена целым рядом законов.

Основным законодательным актом для органов местного самоуправления является Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003 г.

Закон устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления, определяет государственные гарантии его осуществления.

В статье 34 рассматриваемого Федерального закона установлена структура органов местного самоуправления, которую составляют:

- 1) представительный орган муниципального образования;

- 2) глава муниципального образования;
- 3) местная администрация;
- 4) контрольный орган муниципального образования;
- 5) иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и обладает собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Полномочия главы муниципального образования должны быть закреплены в уставе муниципального образования.

В соответствии со ст. 36 п. 4, глава муниципального образования представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования; подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования; издает в пределах своих полномочий правовые акты.

Безусловно, одним из важнейших вопросов деятельности органов местного самоуправления является издание муниципальных правовых актов. Закон определяет муниципальный правовой акт как „... решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер”.

Статья 43 устанавливает систему муниципальных правовых актов, к которым относятся:

- а) устав муниципального образования;
- б) правовые акты, принятые на местном референдуме или сходе граждан;
- в) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- г) правовые акты главы муниципального образования;

д) постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов и должностных лиц местного самоуправления.

Эта же статья определяет также виды муниципальных правовых актов, издаваемых различными органами местного самоуправления. Так, например, глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом, издает постановления и распоряжения. Представительный орган муниципального образования принимает решения, обязательные для исполнения на территории данного муниципального образования. Председатель представительного органа издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа. Глава местной администрации издает постановления по вопросам местного значения, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации. Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

В статье 44 определена примерная структура текста главного муниципального правового акта для муниципального образования – устава, который должен содержать:

- 1) наименование муниципального образования;
- 2) перечень вопросов местного значения;
- 3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- 4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- 5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- 6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- 7) срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;
- 8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов,

в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

9) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;

10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

В статье 44 также определен порядок регистрации устава и порядок внесения изменений и дополнений в устав.

Таким образом, в каждом муниципальном образовании обязательно разрабатывается устав, который является важнейшим муниципальным актом и уже в соответствии с ним разрабатываются другие важные организационные документы, регулирующие порядок работы представительного органа местного самоуправления (Совет депутатов, Собрание депутатов, Городская дума – в зависимости от вида муниципального образования), а также исполнительно-распорядительного органа – местной администрации. На практике порядок работы представительных органов местного самоуправления регулируется регламентами, распоряжениями председателя, результаты деятельности фиксируются в протоколах и решениях.

Для организации деятельности местной администрации разрабатываются следующие организационные документы: положения, внутренние регламенты, административные регламенты, структура и штатная численность, штатное расписание, должностные инструкции, инструкция по делопроизводству. Руководитель местной администрации издает распоряжения по основной деятельности и по кадровым вопросам.

Безусловно, важнейшим документом, регулирующим порядок делопроизводства в органах местного самоуправления, является инструкция по делопроизводству, которая должна основываться на „Правилах делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти”,¹ утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 № 447. Эти Правила устанавливают требования к созданию документов, состав реквизитов, правила организации документооборота и порядок работы с электронными доку-

¹ Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 № 447 „Об утверждении правил делопроизводства в Федеральных органах исполнительной власти”, „Российская газета” Федеральный выпуск от 24.06.2009 № 4937.

ментами в федеральных органах исполнительной власти и являются обязательными к использованию при разработке инструкций по делопроизводству.

Федеральный закон „Об информации, информационных технологиях и о защите информации” от 27.07.2006 № 149-ФЗ РФ установил, что² „...порядок делопроизводства не только в государственных органах, но и в органах местного самоуправления должен соответствовать Правилам делопроизводства, установленным Правительством Российской Федерации для федеральных органов исполнительной власти”. С связи с этим, разработка инструкции по делопроизводству в местной администрации должна осуществляться с использованием этого нормативного документа и „Методических рекомендаций по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти”.

Разработку инструкции по делопроизводству и собственно деятельность по документационному обеспечению управления в местных администрациях осуществляют специальные структурные подразделения – службы документационного обеспечения управления. Они могут иметь разные наименования: управление делами, организационно-контрольный отдел, организационный отдел, общий отдел, разную численность сотрудников в зависимости от организационной структуры и численности самой местной администрации, но выполняют одни и те же функции – типовые для службы документационного обеспечения управления. Подчиняется такой отдел чаще всего руководителю местной администрации или его первому заместителю.

В статье 17 п. 2 Федерального закона „Об архивном деле”³ от 22.10.2004 № 125-ФЗ установлено, что органы местного самоуправления обязаны обеспечить сохранность архивных документов в соответствии со сроками их хранения, установленными Федеральными законами, иными нормативными правовыми актами и перечнями документов.

Закон также определяет и само понятие „муниципальный архив”, под которым понимается „...структурное подразделение органа местного самоуправления муниципального района, городского

² Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ, „Российская газета” № 165. 29.07.2006, art. 11.

³ Об архивном деле: Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ, [w:] СЗ РФ, 25.10.2004, № 43, art. 4169.

округа или муниципальное учреждение, создаваемое этим органом, которое осуществляет хранение, комплектование, учет и использование документов Архивного фонда Российской Федерации, а также других архивных документов”.

Учитывая специфику работы органов местного самоуправления, самое прямое отношение к их деятельности имеет и Федеральный закон „О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” от 02.05.2006 № 59-ФЗ, который определяет общий порядок рассмотрения обращений граждан не только государственными органами власти, но и органами местного самоуправления и их должностными лицами.

В статье 4 определено основополагающее понятие – „обращение гражданина – направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган или орган местного самоуправления”. Установлены также виды письменных обращений гражданина: предложение, заявление или жалоба.

В статье 7 зафиксированы требования к письменному обращению гражданина, которое должно содержать в обязательном порядке следующие сведения: наименование органа местного самоуправления, в который направлено письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица; фамилия, имя, отчество (последнее – при наличии) отправителя; почтовый адрес, по которому необходимо направить ответ или уведомление о переадресации обращения; изложение сути предложения, заявления или жалобы; личная подпись гражданина и дата. В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению дополнительные документы и материалы либо их копии. Законом установлены сроки регистрации обращений граждан (3 дня), срок рассмотрения обращений – 30 дней⁴.

Учитывая специфику организации работы с этими документами во многих местных администрациях разработаны отдельные инструкции по работе с обращениями граждан и назначены ответственные должностные лица.

Правовые основы прохождения муниципальной службы и вопросы документирования кадровой деятельности в органах местного са-

⁴ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ, art. 12.

муниципального самоуправления определены Федеральным законом „О муниципальной службе в Российской Федерации” от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ и законами субъектов Российской Федерации.

В частности, в статье 16 п. 3 дан перечень документов, предъявляемых гражданином при поступлении на муниципальную службу. В этой же статье установлено, что „... поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность на условиях трудового договора”, а „гражданин, поступающий на должность главы местной администрации по результатам конкурса на замещение указанной должности, заключает контракт”. Поступление гражданина на муниципальную службу оформляется актом представителя нанимателя (работодателя) о назначении на должность муниципальной службы.

В статьях 17, 18 и 19 рассматриваются общие правила проведения конкурса на замещение вакантной должности, проведения аттестации и расторжения трудового договора с муниципальными служащими соответственно.

Отдельная статья 28 посвящена ведению кадровой работы в муниципальном образовании, к которой относят: ведение трудовых книжек муниципальных служащих, ведение личных дел муниципальных служащих, ведение реестра муниципальных служащих и оформление служебных удостоверений служащим.

Подчеркивая важность ведения личного дела муниципального служащего, статья 30 устанавливает сроки хранения личного дела, порядок его передачи в архив или иной орган местного самоуправления при увольнении. Ведение личного дела муниципального служащего осуществляется в порядке, установленном для ведения личного дела государственного гражданского служащего. В соответствии со статьей 31 п. 4 порядок ведения реестра муниципальных служащих утверждается муниципальным правовым актом.

В настоящее время особую важность для организации деятельности органов местного самоуправления и ее документирования имеют законы, определяющие работу с электронными документами, порталами государственных и муниципальных услуг, обеспечивающими открытость деятельности органов власти.

Например, Федеральный закон „Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления” от 09.02.2009 № 8-ФЗ, установил обязанность органов местного самоуправления предоставлять информацию о сво-

ей деятельности в официальных периодических изданиях, на официальных сайтах, а также отвечать на запросы граждан.

В первую очередь, в законе определены такие основные понятия, как: „запрос – обращение пользователя информацией в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа, в орган местного самоуправления либо к его должностному лицу о предоставлении информации о деятельности этого органа”; „официальный сайт органа местного самоуправления – сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, содержащий информацию о деятельности органа местного самоуправления, электронный адрес которого включает доменное имя, права на которое принадлежат органу местного самоуправления”⁵. Под информацией о деятельности органов местного самоуправления, в том числе документированной, понимается „... информация, созданная в пределах своих полномочий органами местного самоуправления или организациями, подведомственными органам местного самоуправления, либо поступившая в указанные органы и организации. К ней относятся также законы и муниципальные правовые акты, устанавливающие структуру, полномочия, порядок формирования и деятельности указанных органов и организаций, иная информация, касающаяся их деятельности”.

В соответствии со ст. 7 п. 1, информация о деятельности органов местного самоуправления может предоставляться в устной форме и в виде документированной информации, в том числе в виде электронного документа.

Для организации доступа к информации о своей деятельности органы местного самоуправления определяют соответствующие структурные подразделения или уполномоченных должностных лиц. Права и обязанности указанных подразделений и должностных лиц устанавливаются регламентами органов местного самоуправления и (или) иными муниципальными правовыми актами.

Особое значение для граждан имеет глава 3 рассматриваемого Федерального закона, в которой устанавливается порядок представления информации о деятельности органов местного самоуправления, в том числе дан перечень сведений и официальных документов, которые должны быть представлены на официальном сайте муниципального образования. К ним относятся: общая информация об органах

⁵ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ, art. 1.

местного самоуправления, внутренняя организационная структура, контактные данные должностных лиц. Важным моментом является представление информации именно о нормотворческой деятельности органа местного самоуправления, в том числе: муниципальные правовые акты, изданные данным органом местного самоуправления; тексты проектов муниципальных правовых актов, внесенных в представительные органы муниципальных образований; административные регламенты, стандарты муниципальных услуг; установленные формы обращений, заявлений и иных документов, принимаемых органом местного самоуправления к рассмотрению.

Организации работы с запросами граждан посвящена статья 18, в которой установлен обязательный состав реквизитов для письменного запроса: „почтовый адрес, номер телефона и (или) факса либо адрес электронной почты для направления ответа на запрос или уточнения содержания запроса, а также фамилия, имя и отчество гражданина (физического лица) либо наименование организации (юридического лица), общественного объединения, государственного органа, органа местного самоуправления, запрашивающих информацию о деятельности органов местного самоуправления. Анонимные запросы не рассматриваются. В запросе, составленном в письменной форме, указывается также наименование органа местного самоуправления, в которое направляется запрос, либо фамилия и инициалы или должность соответствующего должностного лица. При составлении запроса необходимо использовать государственный язык Российской Федерации. Запрос, составленный в письменной форме, подлежит регистрации в течение трех дней со дня его поступления в орган местного самоуправления. Запрос, составленный в устной форме, подлежит регистрации в день его поступления с указанием даты и времени поступления”. Закон устанавливает и сроки рассмотрения запросов – „в тридцатидневный срок со дня его регистрации, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. В случае, если предоставление запрашиваемой информации невозможно в указанный срок, в течение семи дней со дня регистрации запроса пользователь информацией уведомляется об отсрочке ответа на запрос с указанием ее причины и срока предоставления запрашиваемой информации, который не может превышать пятнадцать дней”.

В статье 19 установлен порядок представления информации по запросам граждан, которая предоставляется в виде ответа на запрос, где содержится или к которому прилагается запрашиваемая инфор-

мация или содержится мотивированный отказ в предоставлении указанной информации. В ответе на запрос указываются наименование, почтовый адрес органа местного самоуправления, должность лица, подписавшего ответ, а также реквизиты ответа на запрос (регистрационный номер и дата). Ответ на запрос подлежит обязательной регистрации органом местного самоуправления.

ФЗ „Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг” от 27.07.2010 № 210-ФЗ⁶ установил порядок предоставления муниципальных услуг, как в традиционной, так и в электронной форме, порядок организации межведомственного электронного взаимодействия. В ст. 12 установлена структура текста административного регламента – правового акта, определяющего порядок предоставления муниципальной услуги.

Структура административного регламента должна содержать разделы, устанавливающие:

- 1) общие положения;
- 2) стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги;
- 3) состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в электронной форме, а также особенности выполнения административных процедур в многофункциональных центрах;
- 4) формы контроля за исполнением административного регламента;
- 5) досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу.

Закон устанавливает обязательность ведения реестра муниципальных услуг и представление его на официальном сайте муниципального образования.

Также подача заявителем запроса и иных документов, необходимых для предоставления государственной или муниципальной услуги, и прием таких запроса и документов органом, предоставляющим муниципальную услугу, могут осуществляться с использованием информационно-технологической и коммуникационной инфраструктуры, в том числе единого портала государственных и муниципаль-

⁶ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ, „Российская газета”, № 168, 30.07.2010.

ных услуг и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг.

ФЗ „Об электронной подписи”⁷ расширяет возможности применения электронных документов в деятельности органов местного самоуправления при организации предоставления муниципальных функций и услуг. Например, чтобы зайти на портал государственных услуг и муниципальных услуг и оставить там свое сообщение, применяется простая электронная подпись, которая представляет собой пароль, идентифицирующий автора.

Безусловно, сфера применения электронных документов в деятельности органов местного самоуправления требует на сегодняшний день дополнительного правового регулирования, как на федеральном, так и на локальном уровне.

Таким образом, очевидно, что на сегодняшний день в Российской Федерации приняты и действуют федеральные законы, регулирующие вопросы деятельности органов местного самоуправления. Однако вопросы делопроизводства в органах местного самоуправления решаются в них фрагментарно. Учитывая их сложность и объемность, федеральное законодательство относит отдельные вопросы делопроизводства на уровень законодательных актов субъектов Российской Федерации, а технологические аспекты ведения делопроизводства уже на уровень отдельных муниципальных образований, каждое из которых наделяется правом издания индивидуальных муниципальных правовых актов и локальных нормативных актов по вопросам делопроизводства, издаваемых местной администрацией. Однако эти документы обязательно должны учитывать общие принципы, установленные базовым федеральным законодательством.

Julia Michajłowna Kukarina

Prowadzenie spraw w urzędach samorządu lokalnego Federacji Rosyjskiej

Streszczenie

Autorka dokonała przeglądu aktów prawnych regulujących postępowanie z dokumentacją w urzędach samorządu terytorialnego Rosji. Doszła do wniosku, że reglamentacja

⁷ Об электронной подписи: Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ, „Российская газета”, № 75, 08.04.2011.

prawna w tej kwestii jest fragmentaryczna. Ponadto różne aspekty są regulowane na różnych poziomach administracji, co wywołuje nie zawsze korzystną indywidualizację. Za konieczne uważa uporządkowanie tej kwestii poprzez wprowadzenie we wszystkich przepisach jednolitego zestawu zasad, norm i pojęć.

Yulia Mikhailovna Kukarina

Records management in the offices of the local self-government of the Russian Federation

Summary

The author has reviewed the legislation governing the treatment of documentation in the offices of local self-government in Russia. She concluded that the legal regulation in this matter is incomplete. In addition, various aspects are regulated at different levels of administration, which causes not always preferred individualization. It is considered necessary to organize this issue by putting in all the rules uniform set of rules, norms and concepts.