

Татьяна Александровна Быкова
(Российский государственный гуманитарный университет, Москва)

Актуальные вопросы российской государственной политики в сфере документационного обеспечения управления

Вопросы государственной политики в области документационного обеспечения управления в Российской Федерации на протяжении многих лет не теряют своей актуальности. Об этом свидетельствуют многочисленные публикации, обсуждение подходов к решению задач, связанных с организацией информационно-документационных процессов в организациях страны, на научных и научно-практических конференциях, дискуссии в профессиональном сообществе.

Еще в 2007 году в своем докладе на заседании коллегии Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ директор Всероссийского научно-исследовательского института документоведения и архивного дела М.В. Ларин раскрыл положение дел в сфере документационного обеспечения управления, обосновал общегосударственное значение данных вопросов и определил основные задачи государственной политики, требующие обязательного и достаточно быстрого решения.¹

Главным, что было отмечено в докладе, являлось то, что система документационного обеспечения управления «выпала из сферы внимания государства»². К сожалению, и сейчас, через восемь лет, мы можем это повторить.

Значительное снижение роли государственных органов в сфере управления документационным обеспечением деятельности российских учреждений и организаций различных форм собственности наблюдается с начала 1990-х годов и в настоящее время ситуация практически не меняется. Об этом свидетельствует, в частности, тот факт, что в стране отсутствует центр по регулированию, координации, методическому руководству управлением документацией, которым долгие годы являлся Росархив.

¹ М.В. Ларин, *О государственной политике в сфере документационного обеспечения управления*, [w] *Документация в информационном обществе: управление документацией как сфера профессиональной деятельности: Доклады и сообщения на XIV Международной научно-практической конференции 20-21 ноября 2007 г. Росархив. ВНИИДАД, Moskwa 2008, s. 285-293.*

² Там же, s. 285.

Органы управления архивной отраслью получили определенные полномочия в сфере документационного обеспечения управления в 60-80-е годы прошлого столетия. Это явилось чрезвычайно важным событием, так как государственная архивная служба обрела возможность воздействия на процессы, влияющие на организацию документов с момента их создания до передачи на архивное хранение. В 1966 году создается Всесоюзный научно-исследовательский институт документоведения и архивного дела (ВНИИДАД) – единственный специальный научный центр отрасли, который был призван осуществлять научно-исследовательскую работу в сфере архивного дела и документоведения и выработать на основе полученных результатов методические рекомендации по организации архивного дела и делопроизводства во всех организациях Советского Союза.

Именно в тот период были сформулированы достаточно целостные подходы к вопросам делопроизводства, к организации документационных процессов на разных уровнях управления. В этот период разрабатываются такие основополагающие документы, как Единая государственная система делопроизводства, Государственная система документационного обеспечения управления. Обратим внимание на слова «государственная» и «система». Они точно отражают позицию государства, выраженную в системном подходе к решению задач делопроизводства и определении его роли в управлении. Это не могло не сказаться положительно на решении данных задач в аппаратах управления конкретных учреждений и организаций.

Понижение статуса Росархива (перевод его из статуса Федеральной архивной службы в статус Федерального архивного агентства) и утрата функции методического регулирования и контроля за организацией документов в сфере документационного обеспечения управления привели к существенным негативным последствиям. В настоящее время функции по управлению документацией децентрализованы и рассредоточены между отдельными федеральными органами исполнительной власти, каждый из которых занимается разработкой нормативных правовых актов по вопросам документационного обеспечения управления в рамках своих полномочий. При этом работа ведется без соответствующей координации действий органов управления. Если говорить о Федеральном архивном агентстве, то за ним закреплена лишь функция согласования перечней документов, образующихся в процессе деятельности федеральных органов государственной власти и подведомственных им организаций с указанием сроков их хранения, а также примерных номенклатур дел и инструкций по делопроизводству. Никаких задач, связанных с документированием, организацией документооборота, с развитием и совершенствованием документационного обеспечения управления, положение о Федеральном архивном агентстве не содержит.³

³ Положение о Федеральном архивном агентстве. Утв. постановлением Правительства РФ от 17.06.2004 № 290 (ред. от 28.04.2015), [w] *Собрание законодательства Российской Федерации* [dalej: СЗРФ], 2004, № 25, art. 2572.

Отсутствие в стране уполномоченного органа по документационному обеспечению управления является одной из причин того, что в РФ не сформулирована четкая государственная политика и программа развития в сфере управления документами. А это, в свою очередь, приводит к негативным последствиям.

Так, одной из серьезных проблем является несовершенство правового регулирования вопросов документационного обеспечения управления. Можно назвать некоторые федеральные законы, нормы которых в той или иной степени регламентируют вопросы, связанные с информацией и документацией. В их числе: закон Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» (1991 г.); ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» (2005 г.); ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (2006 г.); ФЗ «Об электронной подписи» (2011 г.); О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (2006 г.) и др. Отдельные нормы по документационному обеспечению деятельности органов управления содержатся в таких законодательных актах, как ФЗ «Об акционерных обществах» (1995 г.), ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (1998г.) и т.п.

Однако можно отметить, что законодательство регулирует лишь отдельные отношения, возникающие в сфере документационного обеспечения управления, что свидетельствует об отсутствии системного подхода. Это же можно констатировать и в отношении нормативных правовых актов, которые должны обеспечивать применение законов: они либо не разработаны, либо имеют ограниченную область распространения.

Так, ряд специалистов считает, что основополагающий характер для документационного обеспечения управления имеет федеральный закон об информации. Это утверждение действительно может иметь отношение к ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» (1995 г.), в котором содержалась норма, касающаяся документирования информации. Однако в принятом в 2006 году законе «Об информации, информационных технологиях и защите информации» данной нормы нет. В соответствии с законом требования к документированию информации могут быть установлены законодательством Российской Федерации или соглашением сторон. Единственным документом, который содержит общие требования к составлению и оформлению управленческой документации, является в настоящее время национальный стандарт ГОСТ Р 6.30-2003. Однако в соответствии с ФЗ «О техническом регулировании» 2002 года национальные стандарты не имеют статуса обязательного к применению документа, и названный ГОСТ может быть только рекомендован к использованию в деятельности того или иного аппарата управления.

В последние годы в области документационного обеспечения управления происходят существенные изменения, которые связаны с информатизацией России, растущими темпами развития информационных технологий. В настоящее время трудно, если вообще, возможно, представить работу с документами, которая целиком осуществляется традиционными ручными мето-

дами. Конечно, электронные средства и технологии позволяют значительно повысить оперативность документирования и получения информации, ее обработки, поиска и передачи и т.д. Можно говорить и том, что в стране сформировался рынок информационных технологий. Стремительное развитие технологий документационного обеспечения управления обусловлено, в том числе, вхождением Российской Федерации в мировое информационное пространство. Можно констатировать достаточно быстрый переход на принципиально новые способы организации документационных процессов, хранения документированной информации, обеспечения доступа к ней.

Быстро меняющаяся ситуация влияет и на процессы нормотворчества. Специалисты даже высказывают мнение, что в нашей стране происходит правовая революция, связанная с пересмотром основных принципов документирования деловой деятельности не только в государственном, но и в негосударственном коммерческом секторе. В качестве доказательства приводятся примеры принятия законов, расширяющих сферу применения электронных документов. Так, новые статьи и понятия, напрямую затрагивающие вопросы управления документацией и информацией, введены в Гражданский кодекс Российской Федерации, внесены изменения в закон «О порядке рассмотрения обращений граждан», приняты законодательные акты, касающиеся электронного кадрового делопроизводства, автоматизированной обработки персональных данных и т.д.⁴

Отчасти с высказанным мнением можно согласиться, однако это не снимает главной проблемы, связанной с отсутствием системного подхода к вопросам управления документацией, отсутствием законов о документации и об электронном документе. Законодательные и нормативные акты по-прежнему лишь в общих чертах регулируют вопросы применения электронных документов в управленческой деятельности, что затрудняет их комплексное применение во всех сферах жизни государства и общества и не позволяет в полной мере использовать их преимущества перед бумажными документами.⁵

Восполнить некоторые пробелы в законодательстве могли бы национальные стандарты по управлению документацией. В настоящее время стандартизация управления документацией в Российской Федерации все чаще идет по пути внедрения соответствующих международных стандартов (стандартов ИСО). Так, в качестве национальных стандартов внедрены стандарты ИСО: ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 «СИБИД, Управление документами. Общие положения»; ГОСТ Р ИСО 23081-1- 2008 «СИБИД. Процессы управления документами. Метаданные для документов. Часть первая. Принципы»; ГОСТ Р

⁴ Н.А. Храмовская, *Управление документами в электронную эпоху: мысли о будущем профессии*, „Вестник РГГУ“ № 2 (124), seria: «Документалистика. Документоведение. Архивоведение», Moskwa 2014, s. 249.

⁵ М.В. Ларин, *О государственной политике в сфере документационного обеспечения управления*, [w] *Документация в информационном обществе: управление документацией как сфера профессиональной деятельности: Доклады и сообщения на XIV Международной научно-практической конференции 20-21 ноября 2007 г. Росархив. ВНИИДАД, Moskwa 2008, s. 291-292.*

ИСО 22310-2009 «СИБИД. Руководство для разработчиков стандартов, устанавливающих требования к управлению документами».

Часть национальных стандартов представляют собой прямое применение технических отчетов ИСО. В их числе можно назвать ГОСТ Р 53989-2010 «Системы электронного документооборота. Взаимодействие систем управления документами. Требования к электронному сообщению»; ГОСТ Р ИСО/ТО 15801:2011 «Системы электронного документооборота. Управление документацией. Информация, сохраняемая в электронном виде. Рекомендации по обеспечению достоверности и надежности» и др.

Однако развитие стандартизации в сфере управления документацией связано с рядом проблем, в числе которых специалисты отмечают частую несогласованность действий различных технических комитетов Ростехрегулирования – органа, разрабатывающего и внедряющего стандарты, в том числе и несоблюдение требования согласовывать проекты документов с профильным техническим комитетом в сфере управления документацией. Особенно нужно отметить то, что проекты национальных стандартов в сфере управления документами не согласовывают и с Росархивом, так как у последнего нет соответствующих полномочий. Это приводит к терминологической и концептуальной несовместимости многих стандартов.⁶ Таким образом, отсутствие единого координирующего центра, которым должен являться Росархив, значительно затрудняет эту работу.

Перечень рассмотренных проблем не является исчерпывающим. По-прежнему остро стоит вопрос выработки единой государственной политики в сфере документационного обеспечения управления. Это требует решения ряда задач, которые были сформулированы еще в докладе М.В. Ларина 2007 года, но они и сейчас стоят в повестке дня⁷. В числе таких задач:

- определение уполномоченного федерального органа исполнительной власти, отвечающего за координацию работ в области документационного обеспечения управления;
- совершенствование и разработка нормативной базы документационного обеспечения управления, в том числе с применением электронных документов, электронного документооборота;
- установление на государственном уровне единых принципов организации, унификации и стандартизации документации, технологий и служб документационного обеспечения управления;
- осуществление контроля за соблюдением правил и норм документооборота, включая межведомственный документооборот;

⁶ Л.Н. Варламова, *Стандартизация управления документацией: международный опыт ИСО и его применение в России*, «Вестник РГГУ» № 2 (124), seria: «Документалистика. Документоведение. Архивоведение», Moskwa 2014, s. 52-53.

⁷ М.В. Ларин, *О государственной политике в сфере документационного обеспечения управления*, [w] *Документация в информационном обществе: управление документацией как сфера профессиональной деятельности: Доклады и сообщения на XIV Международной научно-практической конференции 20-21 ноября 2007 г.* Росархив. ВНИИДАД, Moskwa 2008, s. 293.

- организация научных исследований и научно-методической работы в области документационного обеспечения управления, в особенности в условиях использования электронных документов и организации электронного документооборота и т.д.

Решение задачи формирования государственной политики в сфере документационного обеспечения управления призвано повысить качество государственного управления, взаимодействия государственных органов между собой и с бизнесом, эффективное развитие и применение современных информационных технологий.

Streszczenie

Tatjana Bykowa

Aktualne problemy rosyjskiej polityki państwowej w dziedzinie zarządzania dokumentami w administracji

Artykuł omawia aktualne kwestie rosyjskiej polityki państwowej w sferze records management w administracji. Jednym z głównych problemów jest niedoskonałość regulacji prawnych. Autorka omawia rosyjskie akty prawne dotyczące postępowania z dokumentami w administracji oraz proces wprowadzania w życie międzynarodowych norm ISO. Innym problemem jest narastająca różnorodność koncepcji i terminów co wynika z braku jednego organu koordynującego omawiane procesy.

Summary

Tatyana Bykova

Actual questions Russian state policy in the area of document management

The author outlines the up to date issues of Russian state politics in the domain of records management in administration. One of the main problems is the imperfection of legal regulations. The author describes Russian legal acts dealing with the documentation process in administration and the introduction of international norms ISO. Another issue is a gradual diversity in definitions, which is the result of the lack of one institution coordinating said processes.

