АВТОНОМНАЯ НЕКОММЕРЧЕСКАЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНЫЙ СОЦИАЛЬНО-ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ КОЛЛЕДЖ»

Выпускная квалификационная работа

На тему: Организация делопроизводства в государственных органах (на примере Государственной думы РФ)

студента (ки) _____
(ФИО)

№ группы_____

специальности:_____

форма обучения: заочная

Руководитель: _____/должность, Ф.И.О. полностью/

«____» _____ 2023 г.

Допущена к защите в ГЭК

Приказ №_____

«___» _____ 2023г.

Дата защиты: _____

Оценка:_____

Секретарь ГЭК_____

Пермь

2023

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ.....3
1.1. Сущность, понятие, назначение делопроизводства в государственных органах.....6
1.2. Процесс становления и нормативно-правовое регулирование делопроизводства в государственных органах.....11
1.3. Методы и формы организации делопроизводства в государственных органах.....18
ГЛАВА 2. ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОБЛЕМ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РФ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ.....25
2.1. Характеристика направлений деятельности и структуры управления Государственной думы РФ.....25
2.2. Оценка особенностей организации делопроизводства Государственной думы РФ.....29
2.3 Разработка предложений по оптимизации организации делопроизводства Государственной думы РФ.....35
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....41
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....44
ПРИЛОЖЕНИЕ 1.....49
ПРИЛОЖЕНИЕ 2.....50

ВВЕДЕНИЕ

Изучив ст. 10 Конституции РФ можно сделать вывод, что государственная власть в России разделяется на законодательную, исполнительную и судебную, в зависимости от тех функций, которые она выполняет. Принцип деления властей касается не только организации общегосударственной власти на федеральном уровне, а также и системы органов местной общегосударственной власти.

Исполнительное делопроизводство образовалось в результате административных реформ Александра I в начале XIX в. Делопроизводство высшими государственными учреждениями этого периода велось в согласии с законами, которые носили наименование «учреждение».

Правила делопроизводства 2019 разработаны в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Эта норма закона действует с момента последних изменений, внесенных в 2017 году в Федеральный закон № 149-ФЗ. В предыдущей редакции этот пункт предусматривал утверждение Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти Правительством Российской Федерации. По этой причине еще в 2009 году были разработаны и утверждены Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти. Сейчас это действующий нормативный документ.

В 2016 году Росархив передан в ведение Президента Российской Федерации и стал федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере архивного дела и делопроизводства, а также по контролю, оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в этой сфере. Вследствие таких изменений Росархив получил полномочия утверждать Правила делопроизводства.

Не вызывает сомнений, что регламентация «отрасли деятельности, обеспечивающей документирование и организацию работы с официальными

документами», предполагает, прежде всего, установление единой технологии, направленной на реализацию всех стадий оперативной жизни документа — с момента создания до исполнения им соответствующей функции. В этих целях инструкция как вид документа являлась наиболее предпочтительной, поскольку ее содержание, в отличие от иных видов нормативных актов, позволяет получать ответы не только на вопрос: что делать, но и как делать. Ссылка на то обстоятельство, что прерогатива нормативного акта — установление общих норм без механизма их реализации, в частности в отношении информационно-документационных процессов, не является обоснованной, да и само содержание новых Правил свидетельствует об обратном.

Целью данной работы является исследование организации делопроизводства в государственных органах (на примере Государственной думы РФ).

Задачи:

- изучить сущность, понятие, назначение делопроизводства в государственных органах;

- рассмотреть процесс становления и нормативно-правовое регулирование делопроизводства в государственных органах;

- выделить методы и формы организации делопроизводства в государственных органах;

- представить характеристику направлений деятельности и структуры управления Государственной думы РФ;

- оценить особенности организации делопроизводства Государственной думы РФ;

- разработать предложения по оптимизации организации делопроизводства Государственной думы РФ.

Объектом исследования в работе выступает организации делопроизводства в государственных органах.

Предметом исследования в работе являются особенности и вопросы организации делопроизводства в государственных органах Государственная Дума Российской Федерации.

В данной работе были использованы следующие работы в области исследования делопроизводства в государственных органах: Аврутина Л.Г., Айдинова В.А., Аникин Л.С., Бородина С.И., Двоеглазова Д.Д., Дрбоян Х.Р., Ежов Д.А., Жуков И.В., Ивченков С.Г., Карпов К.М., Кошелев А.А., Кузьмичева Ю.А., Купряева М.Н., Малютин Д.Е., Никитина О. О., Николаенко В.А., Сальникова Е.Е., Ситникова Д.Д., Хамидова Х.М. и др.

Практическая значимость данного исследования состоит в разработке предложений по оптимизации организации делопроизводства Государственной думы РФ.

Для раскрытия темы работы использовались принципы научного познания: логический, системный, диалектический, исторический и институциональный.

Структура работы представлена введением, двумя главами, заключением и списком использованных источников.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ

1.1. Сущность, понятие, назначение делопроизводства в государственных органах

В наше время предметом делопроизводства в государственном и муниципальном управлении являются документы, которые возникают в процессе реализации органами государственного и муниципального управления своих функций, и ведение работы с этими документами.

В органах государственного и муниципальногоо управления организация, руководство и совершенствование делопроизводств, а также наблюдение за соблюдением установленного распорядка работы с документами исполняются структурным подразделением, на которое возложены функции по документационному обеспечению управления, или же лицом, назначенным указом руководителя органа государственного и муниципального управления ответственным за делопроизводство.

Главная функция любого государственного или муниципального учреждения — установление управленческих решений. Все эти решения государственных и муниципальных органов принимаются на основе информации, которая обязана быть достоверной, актуальной и полной. Ход фиксации информации на каком-либо носителе, в целях ее последующего употребления, называется документированием[1].

Документирование управленческой деятельности — это массовая функция, исполняемая всеми государственными и муниципальными органами. В процессе создания документов используются различные способы документирования в зависимости от содержания информации.

[1] Евдокимова, Е. В. Основы делопроизводства в организации управленческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления / Е. В. Евдокимова // Молодежь. Наука. Современность. 2021. – С. 5-9.

Документ, который составлен, выдан или в данный момент пребывает в обороте государственных или муниципальных органов, учреждений, организаций, а также соответствует поставленным требованиям, относят к категории официального документа.

Официальный документ, используемый в текущей деятельности государственных органов, называют служебным документом. И официальные, и служебные документы должны владеть юридической силой или юридической значимостью. Отличительная черта официальных документов – существование определенной формы, распорядка их издания, составления, присутствия необходимых реквизитов (элемент оформления документа).

Многочисленность видов документов, трудность их состава, существование специфических правил придания документам юридической силы и остальные существенные проблемы, связанные с управленческой документацией, вызвали потребность выделения специальной отрасли деятельности, которая бы обеспечивала документирование и порядок работы с официальными документами. Данная отрасль деятельности называется делопроизводством.

Делопроизводство — деятельность, обеспечивающая документирование, документооборот, оперативное хранение и использование документов.

Делопроизводство в организации управленческой деятельности государственного и местного самоуправления – это процесс работы с документацией органов и должностных лиц государственного и муниципального управления, охватывающий все операции по работе с документами, начиная с момента их создания и заканчивая направлением на хранение в архивные учреждения[1].

[1] Митин, Н. Д. Современные возможности и перспективы развития электронного документооборота в кадровом делопроизводстве / Н. Д. Митин // Актуальные вопросы экономики в современных условиях. 2022. – С. 121-124.

Документационное обеспечение управления (ДОУ) — деятельность, целенаправленно обеспечивающая функции управления документами.

Управленческие документы обслуживают некоторые управленческие функции: планирование, организация, контроль и т. д.

Все документы, которые циркулируют в процессе документооборота государственных и муниципальных органов, можно систематизировать по различным признакам:

1. По способу документирования;

2. По отношению к объекту управления;

3. По числу затронутых вопросов в документе;

4. По ограничению доступа;

5. По способу изложения текста;

6. По срокам хранения.

Служащие, должностные лица и органы государственного и муниципального управления, а также подвластные им учреждения и предприятия реализуют работу, связанную с составлением, хранением и употреблением документов, которые относятся к реализации общественного управления[1].

В системе публичного управления делопроизводство реализуется на основе требований, которые находятся во внутренних инструкциях органов и организаций системы государственного и муниципального управления, утвержденных на основе общих требований федерального законодательства и подзаконного нормотворчества.

Должностные лица государственного и муниципального управления реализуют такие полномочия по организации документооборота, как:

- проведение исследования документов и гарантирование их доведения до непосредственного исполнителя в сроки, установленные законом или подзаконными нормативно-правовыми актами;

[1] Шарнина, Л. А. Правовое регулирование вопросов архивного дела в условиях цифровой трансформации делопроизводства / Л. А. Шарнина // Право и информация: вопросы теории и практики. 2022. – С. 29-34.

- принятие на основании исследования документа постановления относительно назначения непосредственного исполнителя, регламентации поручения в отношении поступившего документа и сроков его реализации;

-реализация контрольных мероприятий касательно действенного рассмотрения поступающих документов;

- реализация мер, направленных на ограничение тех ресурсов, которые используются ради получения и обработки информационных потоков.

Работники, реализующие задачи делопроизводства в системе государственного и муниципального управления, осуществляют приведённые ниже полномочия:

- реализация действий по регистрации и учету документов, позволяющих гарантировать прохождение документа в системе государственного и муниципального управления для эффективного разрешения в рамках срока, установленного законом;

- предоставление главам органов государственного и муниципального управления и их отдельных подразделений сведений, которые касаются статуса и состояния осуществления поступивших документов;

- знакомство других работников с методической и нормативно-правовой базой по осуществлению организации делопроизводства и др.

В Российской Федерации существует Единая государственная система делопроизводства (ЕГСД), которая была разработана в 1973 году. Требования к документированию управленческой деятельности, которые включены в ЕГСД, получили нормативный характер. В 1991 году была разработана Государственная система документационного обеспечения управления (ГСДОУ), которая действует по настоящее время. ГСДОУ определяет единые условия организации работы с документами и носит рекомендательный характер.

На основе положений ГСДОУ формируются инструкции по делопроизводству, методики, рекомендации по различным аспектам делопроизводства. Законы, нормативно-методические документы, которые

помогают организовать технологию обработки документов, их хранения, использования в работе государственного органа являются нормативно-правовой основой делопроизводства[1].

Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти несут ответственность за реализацию документационного обеспечения в органах исполнительной власти, разрабатывая соответствующие нормативные правовые акты. Федеральное архивное агентство, реализующее межотраслевое организациоонно-методическое руководство и наблюдение за организацией документов в делопроизводстве федеральных органов государственной власти и координирующее развитие государственной системы делопроизводства и унифицированных систем документации, поддерживает государственное регулирование делопроизводства.

В российских государственных и муниципальных учреждениях, в связи с постоянно меняющейся нормативной базой, возникают такие проблемы, как:

- утеря документации;

-невозможность быстро отследить передвижение документов;

- невозможность в установленные законом сроки предоставить нужную информацию;

- дублирование документации;

- отсутствие своевременного контроля.

Устранение обозначенных проблем даст возможность для более эффективного ведения документооборота, правильно распоряжаться информационными ресурсами учреждений и минимизирует утрату (порчу) документации, что в свою очередь положительно отразится на скорости работы с документами, а вследствие этого произойдет ускорение оказания услуг гражданам.

[1] Шарнина, Л. А. Правовое регулирование вопросов архивного дела в условиях цифровой трансформации делопроизводства / Л. А. Шарнина // Право и информация: вопросы теории и практики. 2022. – С. 29-34.

Также совершенствовать документооборот можно следующими способами: улучшение технологии оборота документов и снижение объема документооборота. Снижение объема оборота документов имеет два главных аспекта – уменьшение числа создаваемых документов и снижение расходов ресурсов для их создания.

Таким образом, особенность делопроизводства в органах государственной власти и местного самоуправления, как системы документационного обеспечения управления, — стопроцентное отражение управленческих процессов в документальной форме. В результате этого процессы делопроизводства и документоборота приобретают самодовлеющий характер и требуют собственной системы управления. Как и любая другая система, делопроизводство имеет свои нормативно-правовые акты различных уровней. Также сейчас, в наше время, идёт автоматизация и компьютеризация всего документооборота, что намного улучшает и упрощает жизнь и работу человека. Но помимо всего этого, делопроизводство в организации управленческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления имеет ряд проблем, своевременное решение которых позволит улучшить и ускорить работу органов власти.

1.2. Процесс становления и нормативно-правовое регулирование делопроизводства в государственных органах

Архивное дело в силу неизменного функционального назначения является довольно консервативной областью, обладающей значительным инерционным потенциалом.

В соответствии с федеральным законодательством делопроизводство в федеральных органах исполнительной власти должно вестись в соответствии с правилами, утвержденными правительством РФ. Эти правила появились спустя три года с момента введения в действие данной нормы. Весь этот

период организация делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти осуществлялось на основании Типовой инструкции по делопроизводству, ссылка на которую содержалась в двух нормативных актах.

Принятие в июне 2009 г. постановления Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» позволяет констатировать легитимность нормативного характера новых правил делопроизводства. На основе указанных правил федеральные органы исполнительной власти по согласованию с Федеральным архивным агентством должны издать индивидуальные инструкции по делопроизводству. Кроме того, правовые нормы, содержащиеся в правилах, распространяются и на иные органы государственной власти, а также на органы местного самоуправления[1].

В наименовании рассматриваемого документа имеется некоторое отступление от формулировки, содержащейся в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», согласно которой правила должны быть установлены на ведение «делопроизводства и документооборота»[2]. На эту неточность в использовании терминологии сразу же обратили внимание документоведы и архивисты. Термин «документооборот» является вторичным по отношению к термину «делопроизводство», поскольку организация документооборота является одним из компонентов делопроизводства как самостоятельной отрасли деятельности.

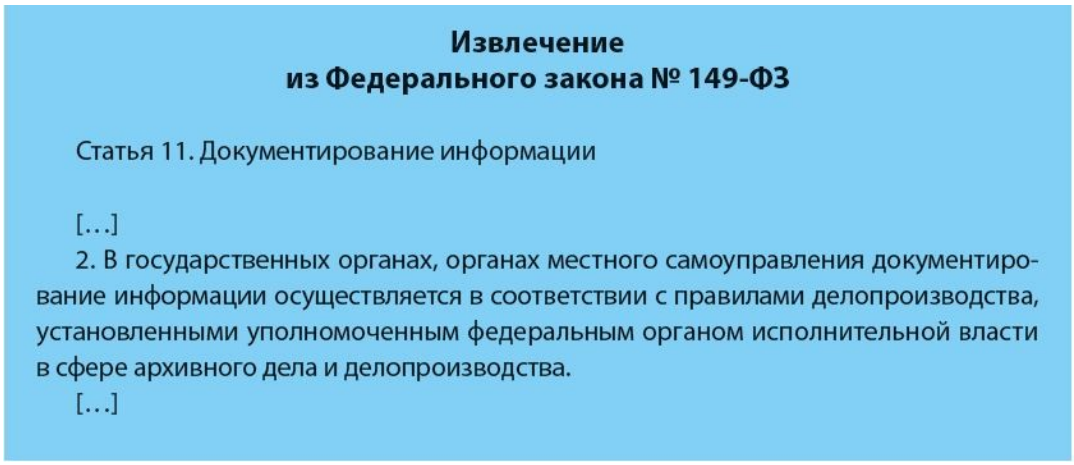
Приказом Федерального архивного агентства от 22.05.2019 № 71 утвержден новый нормативный документ – Правила делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления.

---

[1] Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (с изм. на 24.03.2009) // СЗ РФ, 1997, № 33, ст. 3895; Российская газета, 2009, 27 марта.

[2] Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023) // СПС «КонсультантПлюс»

Правила делопроизводства 2019 разработаны в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (см. рисунок 1).



Извлечение
из Федерального закона № 149-ФЗ

Статья 11. Документирование информации

[…]

2. В государственных органах, органах местного самоуправления документирование информации осуществляется в соответствии с правилами делопроизводства, установленными уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства.

[…]

Рисунок 1 – Извлечение из Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ[1]

Эта норма закона действует с момента последних изменений, внесенных в 2017 году в Федеральный закон № 149-ФЗ. В предыдущей редакции этот пункт предусматривал утверждение Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти Правительством Российской Федерации. По этой причине еще в 2009 году были разработаны и утверждены Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти.

В 2016 году Росархив передан в ведение Президента Российской Федерации. Вследствие таких изменений Росархив получил полномочия утверждать Правила делопроизводства.

В п. 1.3 Правил делопроизводства 2019 сказано, что действие Правил делопроизводства распространяется на федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы, органы государственной власти и иные государственные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления[2]. Речь идет о субъектах права, которые

[1] Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023) // СПС «КонсультантПлюс»

[2] Приказ Росархива от 20.12.2019 № 236 «Об утверждении Перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного

обязаны применять Правила делопроизводства 2019, но круг организаций, которые могут пользоваться этим документом, не ограничен. При желании документ могут использовать в работе не только государственные органы и органы местного самоуправления, но и иные организации, в том числе и негосударственные.

Нормативный документ состоит из 8 разделов:

I. Общие положения.

II. Документирование управленческой деятельности.

III. Особенности подготовки отдельных видов документов.

IV. Организация документооборота.

V. Управление документами в системе электронного документооборота.

VI. Контроль исполнения документов (поручений).

VII. Документальный фонд государственного органа, органа местного самоуправления.

VIII. Подготовка документов к передаче на хранение в архив государственного органа; выделение к уничтожению документов с истекшими сроками хранения.

Раздел I. Общие положения. Этот раздел определяет назначение нормативного документа, сферу его действия, порядок и особенности применения.

В п. 1.2 раздела указано, что Правила делопроизводства 2019 разработаны в целях совершенствования делопроизводства и повышения эффективности работы с документами путем регламентации на единой правовой основе правил создания документов, технологий работы с ними, организации текущего хранения документов независимо от вида носителя и подготовки документов к передаче в архив государственного органа, органа местного самоуправления.

самоуправления и организаций, с указанием сроков их хранения» (зарег. в Минюсте России 06.02.2020 № 57449).

В п. 1.8 Правил делопроизводства 2019 установлено, что на основе этого документа разрабатывают инструкцию по делопроизводству, утверждаемую правовым актом государственного органа, органа местного самоуправления. Инструкцию по делопроизводству до ее утверждения согласовывают так:

- федеральный орган государственной власти, иной федеральный государственный орган – с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства;

- орган государственной власти и иной государственный орган субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления – с уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере архивного дела или государственным (муниципальным) архивом в соответствии с предоставленными ему полномочиями.

Требования Правил делопроизводства 2019 должны применять при работе с бухгалтерской, кадровой и другой специальной документацией в части общих принципов работы с документами, а также подготовки документов к передаче на архивное хранение. Действие документа не распространяется на организацию работы с документами, содержащими сведения, составляющие государственную тайну.

Порядок рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, организация работы с запросами юридических и физических лиц в государственный орган, орган местного самоуправления о предоставлении информации о деятельности этого органа, организация работы с запросами граждан и организаций о предоставлении государственных, муниципальных услуг осуществляются, соответственно, в соответствии с федеральными законами от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности

государственных органов и органов местного самоуправления»[1], от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»[2].

Раздел «Общие положения» также включает нормы, касающиеся организационных аспектов делопроизводства: это положения об ответственности за организацию делопроизводства и документы, положения о службе делопроизводства.

В п. 1.10 отмечено, что ответственность за организацию, состояние делопроизводства и соблюдение требований Правил делопроизводства 2019 возлагается на его руководителя либо на лицо, исполняющее его обязанности.

Если в государственном органе не службы делопроизводства, обязанности по ведению делопроизводства возлагаются на государственного (муниципального) служащего (работника). Вести делопроизводство в других структурных подразделениях государственного органа, органа местного самоуправления должны делопроизводители подразделений – государственные (муниципальные) служащие (работники) структурного подразделения. Их должностные обязанности устанавливаются должностными регламентами (должностными инструкциями).

Развитие нормативно-правового регулирования отношений в сфере организации хранения, комплектования, учета и использования архивных документов с советских времен шло по пути преемственности, за это время по-настоящему серьезных изменений, сравнимых с теми, которые претерпели базовые отрасли отечественного права, не было. Но сейчас архивное дело вплотную подошло к масштабному обновлению в связи с процессами цифровой трансформации делопроизводства. Принят новый перечень типовых архивных документов с указанием сроков их хранения, установлены

[1] Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс»
[2] Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 04.11.2022) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СПС «КонсультантПлюс»

общие правила хранения и уничтожения электронных документов временного хранения, закреплена возможность передачи в архив организации электронных документов постоянного хранения, определен формат их архивного хранения, утверждена форма описи электронных дел постоянного хранения.

Однако в регулировании вопросов формирования, хранения и передачи на государственное хранение электронных дел сохраняется множество правовых пробелов. Не установлен порядок оформления приложений и поручений (резолюций) к электронным документам, соотнесения файлов и соответствующих им электронных документов, проведения экспертизы ценности электронных документов, передачи электронных архивных документов на хранение в государственные архивы.

Несмотря на то, что электронные документы созданы по принципу заместимости документов на бумажном носителе, имеют одинаковое назначение и сходное использование, восполнить пробелы путем перенесения требований, сформулированных в отношении документов на бумажном носителе, на электронные документы в данном случае невозможно[1].

Электронная форма документа только на первый взгляд кажется не основным, а вспомогательным элементом регулирования. Однако цифровая среда диктует свои законы, выступающие объективными пределами усмотрения при нормативно-правовом регулировании вопросов архивного дела.

Создание цифровых аналогов призвано освободить человека от части функционала, присущего оригинальным объектам, а также снять проблему ограниченности их тиражируемости и других физических параметров. Поэтому от того, какие функции будут возложены на программное

[1] Васильева, Е. В. Метрики оценки эффективности процессов цифровизации документационного обеспечения подготовки нормативных актов / Е. В. Васильева, Е. А. Деева, С. И. Неизвестный // Вестник Академии знаний. – 2023. – № 2(55). – С. 299-302.

обеспечение и технические устройства, будет зависеть сохранение или прекращение действия классических архивных требований.

Так, если системы электронного документооборота и хранения электронных документов в архивах государственных органов и иных организаций будут позволять формировать и передавать в государственные архивы электронные дела без ограничений по объему, отпадет необходимость разделения электронных дел на тома. В случае если системы хранения электронных документов в государственных архивах будут поддерживать функции интеллектуального поиска связей документов, формирования описи (реестра) документов, не нужно будет систематизировать документы в составе электронных дел по вопросно-тематическому и хронологическому принципам, а также специально создавать описи дел.

Помимо регулирования вопросов оформления, хранения и использования архивных дел, в предмет архивного дела включается новая область регулирования, представляющая собой технические требования по обеспечению аутентичности, достоверности, целостности и пригодности для использования электронных архивных документов на протяжении времени, не ограниченного сроком. Данная область регулирования является общей для институтов делопроизводства и архивного дела.

1.3. Методы и формы организации делопроизводства в государственных органах

Затягивание технического регулирования, которое мы сейчас наблюдаем, нельзя рассматривать как оптимальный вариант решения проблемы. Всякое промедление пагубно действует как на состояние инфраструктуры, средств связи и информации, так и на практику реализации законодательства об архивном деле.

С одной стороны, поощряется замещение бумажных документов документами, подписанными электронной подписью, а с другой стороны, отсутствуют механизмы передачи документов постоянного хранения в государственные архивы. Двойственность подходов порождает неоправданное усмотрение органов власти в вопросах оформления архивных электронных дел, что может привести к безвозвратной потере документов постоянного хранения.

В сложившихся условиях вероятны две стратегии развития.

Первая – введение требования об обязательном (страховом) экземпляре на бумажном носителе для хранения документов с постоянным сроком хранения, за исключением документов государственных органов, органов местного самоуправления, хранение которых в форме электронных документов предусмотрено законодательными актами Российской Федерации или нормативными правовыми актами уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства.

Вторая – ориентация на международные стандарты в области информации и документации, управления документами, а также на передовые страны в области использования цифровых технологий и защиты информации в электронном виде[1].

Иначе говоря, действие по принципу «как все (лучшие), так и мы». При реализации первой стратегии снимается необходимость разработки технических требований, обеспечивающих хранение электронных документов неограниченное каким-либо сроком время. Нужно только установить порядок заверения копий на бумажном носителе, а также определить перечень видов документов, которые должны создаваться и храниться на бумажном носителе.

[1] Аврутина Л.Г. Связи с общественностью в органах власти: российская практика // Государственное и административное управление, право, цифровизация в экономике, бизнесе, культуре и образовании. 2021. №4. С. 304-309.

В соответствии с национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации» Правительством Российской Федерации в Государственную Думу внесен и принят в первом чтении проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Законопроектом определяется единый правовой механизм проведения конвертации электронных документов, создания электронных и материальных дубликатов документов, их хранения при обеспечении сохранности и юридической значимости документов.

Кроме того, к полномочиям Российской Федерации в сфере архивного дела отнесено утверждение перечня видов архивных документов, относящихся к составу Архивного фонда Российской Федерации, хранение которых осуществляется исключительно на бумажном носителе. Хотя законодательные решения для реализации данной стратегии подготовлены, по нашему мнению, она не станет основной. Ей уготована переходная роль, а как только программное и техническое обеспечение будут соответствовать лучшим стандартам, – вспомогательная.

Электронный документ, созданный без учета требований к архивному хранению, сохранит свои недостатки на протяжении всех стадий делопроизводственного цикла без возможности их устранения. Поэтому требования к форматам, процедурам подписания, иным элементам оформления электронных документов должны быть едиными при создании, исполнении, хранении и использовании электронных документов. Допущение вариативности оформления электронных документов, исходя из того, что не все из них подлежат длительному архивному хранению, разбивается о существование документов с временным сроком хранения и отметкой «ЭПК».

Данные документы в результате проведения экспертизы ценности могут быть отобраны для постоянного хранения. К этому следует добавить

возможность ошибочного отнесения документов постоянного хранения к категории временного хранения и последующего устранения ошибок в систематизации электронных документов при проведении экспертизы ценности.

Технические требования устанавливаются в отношении электронных документов и документных систем. Речь идет об общеобязательных нормах, устанавливающих форматы файлов, шаблоны названий файлов, XML-схемы описаний, правила заполнения отдельных элементов файлов, списки элементов схем описаний электронных сообщений, функциональные требования к управлению документами в системах электронного документооборота и системах хранения электронных документов[1].

Содержание данных технических норм зависит от уровня развития технологий, их доступности для потребителей, а реализация связана с материально-техническим оснащением, программным обеспечением и, как следствие, финансовыми возможностями субъектов, которым адресованы технические нормы. Данное обстоятельство ставит архивное дело в совершенно новые условия, в которых осмысление значения правовых норм возможно в рамках новой методологии и вообще новой правовой парадигмы.

Для оперативного отслеживания документов следует использовать метод «Канбан». Методология Канбан впервые появилась в Японии. Канбан – метод, демонстрирующий, что происходит в процессе работы. Благодаря методу Канбан формируется понимание того, какую работу мы выполняем.

Канбан концентрирует внимание на управлении обязательствами и равномерном распределении работы, что приводит к повышению гибкости организации. Средством передачи информации в технологической цепи служат специальные карточки на бумажных, цифровых или иных носителях. Главной целью для решения проблемы совершенствования документооборота в органах власти является внедрение системы

[1] Инструкция по работе с документами в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. – М.: Издание Государственной Думы, 2021. – 192 с.

электронного документооборота (СЭД), которая решит наибольшее количество возникших проблем, описанных выше.

Однако, для внедрения СЭД необходим ряд подготовительных мероприятий. Обучение сотрудников работе с новой СЭД является неотъемлемой частью перехода на электронный оборот документов. Документы в электронном виде ускоряют прохождение определенных этапов бумажного делопроизводства. Однако в ближайшее время окончательного отказа от документов на бумаге не произойдет, потому что необходимо получить уверенность в том, что использование СЭД является безопасной и ей не грозит утечка конфиденциальной информации организации. Для этого требуется создать специальные службы информационно-технологической безопасности.

Новая парадигма проявляется в том, что определение значения установленных правил, а также оценка их эффективности с точки зрения обеспечения аутентичности, достоверности, целостности и пригодности для использования электронных архивных документов на протяжении времени, не ограниченного сроком, невозможны при применении исключительно юридических методов исследования.

Для выполнения этих задач требуется использование программно-информационных методов, требующих совершенно иной компетенции и профессиональной специализации знаний. При этом программно-информационные методы не могут дать достоверного знания, а лишь гипотетическое, наиболее вероятностное. Это связано с тем, что в соответствии с законом ускорения отдачи, выведенным Рэймондом Курцвейлом, техническим директором «Гугл», эволюционный технологический процесс имеет тенденцию ускоряться, его результаты по сложности и предоставляемым возможностям изменяются экспоненциально[1].

[1] Зиятдинова Э.М. Роль социальных сетей в конструировании коммуникационной среды современных российских органов местного самоуправления // Политические риски развития государства и общества в современном мире. 2021. №4. С. 58-65.

Таким образом, чем мощнее становится какая-либо технология, тем большее ускорение она приобретает в своем развитии и практическом применении. Экспоненциальный рост является более быстрым, чем степенной или линейный.

Помимо увеличивающейся скорости наращивания технологических трансформаций, он характеризуется контринтуитивностью или, иначе говоря, непредсказуемостью всех последствий происходящих процессов. Поэтому при установлении технических норм делопроизводства и архивного дела на органах исполнительной власти лежит большая ответственность.

Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации подготовлена дорожная карта развития системы ГосЭДО (единого информационного пространства в области государственного электронного документооборота), предусматривающая разработку цифровых форматов правовых актов, включая федеральные законы, акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, поручений, парламентских запросов, цифровых форматов документов заседаний, а на завершающем этапе – внедрение цифровых законов, цифровых актов, цифровых поручений, цифровых запросов, цифровых документов заседаний.

Исходя из этого, в ближайшем будущем ни для одного вида документов не останется ограничений по созданию, хранению и использованию его в электронной форме. Ограничения могут сохраниться только исходя из содержания информации, отражаемой в документе.

Также в настоящее время ведется разработка государственной информационной системы «Центр хранения электронных документов», призванной обеспечить передачу электронных архивных документов и описей дел от организаций – источников комплектования Архивного фонда Российской Федерации в архивные учреждения; долгосрочное архивное

хранение (в том числе комплектование, хранение, учет и использование) электронных документов с сохранением их юридической значимости[1].

Заказчиком системы выступает Федеральное архивное агентство, оператором – Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Разработку системы в тестовом варианте планируется завершить к концу 2022 г., а пройти все этапы сертификации и аттестации – к концу 2024 г.

Таким образом, в 2022 г., когда государственная информационная система «Центр хранения электронных документов» будет введена в эксплуатацию в отношении пилотных органов власти, можно ожидать обновления законодательства с определением параметров передачи архивных электронных документов на постоянное государственное хранение.

[1] Евдокимова, Е. В. Основы делопроизводства в организации управленческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления / Е. В. Евдокимова // Молодежь. Наука. Современность. 2021. – С. 5-9.

ГЛАВА 2. ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОБЛЕМ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РФ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

2.1. Характеристика направлений деятельности и структуры управления Государственной думы РФ

Государственная Дума РФ является одной из двух палат российского парламента – Федерального Собрания. К ее ведению относится принятие федеральных конституционных законов и федеральных законов, контроль деятельности Правительства Российской Федерации, утверждение кандидатуры Председателя Правительства по представлению Президента, утверждение по представлению Председателя Правительства кандидатур заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, назначение и освобождение от должности руководителя Центрального банка, заместителя Председателя Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека, объявление амнистии, вопросы международного парламентского сотрудничества**.**

В соответствии с Конституцией РФ Государственная Дума образует из числа депутатов палаты комитеты и комиссии. По Регламенту ГД комитеты формируются на основе принципа пропорционального представительства фракций. Комитет может создавать подкомитеты по основным направлениям своей деятельности. Комиссии ГД образуются на срок, не превышающий срока полномочий Государственной Думы данного созыва.

Согласно Конституции РФ, Председатель Государственной Думы избирается из состава депутатов, ведет заседания и ведает внутренним распорядком Государственной Думы. Полномочия Председателя ГД установлены Регламентом Государственной Думы.

Структура ГД представлена на рисунке 1.

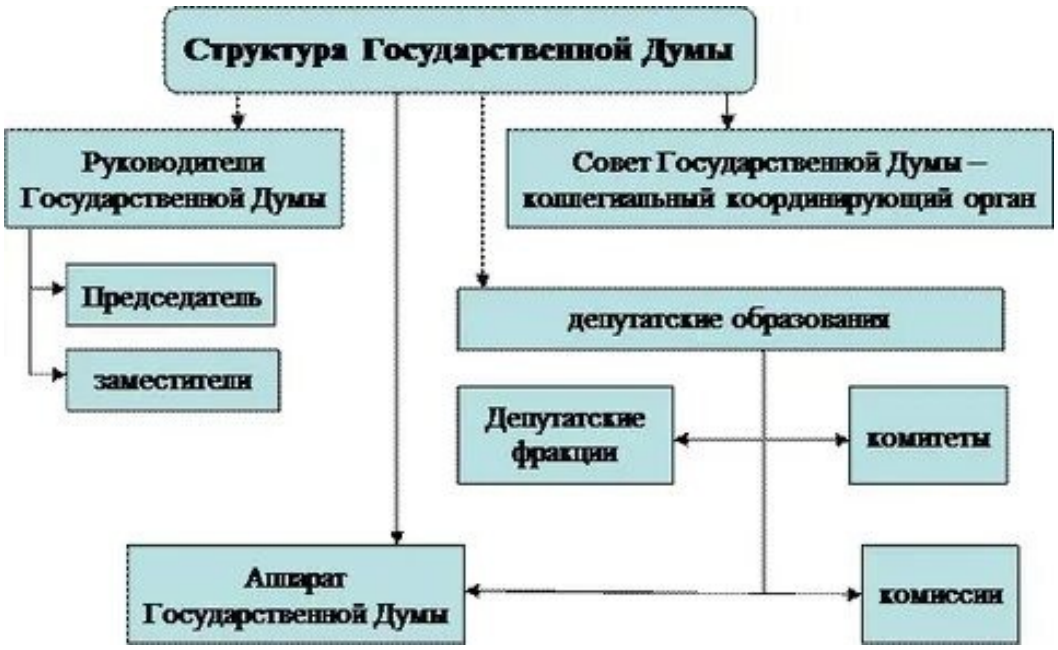


Рисунок 1. Структура Государственной Думы РФ

Председатель Государственной Думы, первые заместители Председателя Государственной Думы и заместители Председателя Государственной Думы избираются из числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием с использованием бюллетеней. Государственная Дума может принять решение о проведении открытого голосования.

Фракцией является объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, и депутатов Государственной Думы, избранных по одномандатным избирательным округам.

В таблице 1 перечислены фракции Государственной Думы.

Таблица 1 - Фракции Государственной Думы

Название	Численность, чел	Доля, %
Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ»	325	72
Политическая партия «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»	57	13
Социалистическая политическая партия	28	7

«СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ – ПАТРИОТЫ – ЗА ПРАВДУ»		
Политическая партия ЛДПР — Либерально-демократической партии России	23	5
Политическая партия «НОВЫЕ ЛЮДИ»	15	3
Депутаты, не входящие во фракции	2	-

Депутаты Государственной Думы, не входящие во фракции, обладают теми же правами и обязанностями, что и фракционные депутаты. Исключением является порядок выступления на пленарных заседаниях - они вправе выступать по актуальным социально-экономическим, политическим и другим вопросам один раз в два месяца. Слово для выступления таким депутатам предоставляется на основании их обращений. Продолжительность выступлений не может превышать пяти минут.

Правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности депутатов Государственной Думы, фракций, Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий Государственной Думы, Председателя Государственной Думы, заместителей Председателя Государственной Думы осуществляет Аппарат Государственной Думы. Структура Аппарата ГД приведена на рисунке 2.

В состав Аппарата Государственной Думы входят в качестве самостоятельных структурных подразделений аппараты комитетов и комиссий Государственной Думы, фракций.

Предельная штатная численность Аппарата Государственной Думы утверждается Председателем Государственной Думы по представлению Руководителя Аппарата Государственной Думы, согласованному с Комитетом Государственной Думы по контролю и Регламенту.



Рисунок 2. Структура Аппарата Государственной Думы РФ

Фракции осуществляют подбор и расстановку кадров своих аппаратов, руководство и контроль за их деятельностью, а также определяют функциональные обязанности гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы в аппарате фракции, и работников аппарата фракции в соответствии со срочными служебными контрактами или срочными трудовыми договорами, заключенными на период деятельности фракций.

В Аппарате не могут создаваться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.

Аппарат осуществляет свою деятельность во взаимодействии с Администрацией Президента Российской Федерации, аппаратами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства

Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов судебной власти Российской Федерации, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, аппаратами парламентов иностранных государств и межпарламентских организаций.

Структурными подразделениями являются:

- секретариаты Председателя Государственной Думы, первых заместителей Председателя Государственной Думы, заместителей Председателя Государственной Думы;

- аппараты депутатских объединений в Государственной Думе;

- аппараты комитетов и комиссий Государственной Думы;

- Секретариат Руководителя Аппарата Государственной Думы и его заместителей;

- управления и другие структурные подразделения в соответствии с утвержденной структурой Аппарата.

2.2. Оценка особенностей организации делопроизводства Государственной думы РФ

Делопроизводство в Государственной думе РФ осуществляется в соответствии с Инструкцией по работе с документами в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Инструкция устанавливает единые правила и требования к работе с документами в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и в Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Поступающие в Государственную Думу документы принимаются, проходят первичную обработку, регистрируются в САДД и преобразовываются в электронную форму (создание электронного образа документа) в отделе прохождения документов и документационного

обеспечения Управления информационно-технологического и документационного обеспечения.

Ведение делопроизводства депутатов Государственной Думы возлагается на помощников депутатов по работе в Государственной Думе.

Помощник депутата по работе в Государственной Думе обеспечивает:

- своевременное получение от гражданского служащего, ответственного за делопроизводство в структурном подразделении, и через индивидуальные абонементные ячейки почтовых шкафов и представление депутату Государственной Думы поступающих на его имя документов;

- подготовку документов за подписью депутата Государственной Думы, оформленных в соответствии с установленными правилами;

- регистрацию документов в САДД под личным идентификатором и паролем пользователя;

- исполнение поручений депутата Государственной Думы по документам и др.

Для подготовки документов на бумажном носителе за подписью депутата Государственной Думы используются бланки двух видов: бланк депутата Государственной Думы с изображением Государственного герба Российской Федерации в многоцветном варианте исполнения (приложение 1) – для документов, направляемых за пределы Государственной Думы, и бланк депутата Государственной Думы без изображения Государственного герба Российской Федерации (приложение 2) – для внутренних документов.

Внутренние документы, адресованные Председателю Государственной Думы, а также документы по вопросам финансового обеспечения деятельности депутата Государственной Думы, документы по кадровому составу, по вопросам гражданской службы и противодействию коррупции, по вопросам командирования, документы с пометкой «Для служебного пользования» подготавливаются на бумажном носителе.

Внутренние документы за исключением документов, перечисленных в абзаце первом настоящего пункта, подготавливаются в форме электронного

документа, подписанного электронной подписью депутата Государственной Думы.

Организация и ведение делопроизводства в структурных подразделениях осуществляются гражданскими служащими, ответственными за делопроизводство в соответствующих структурных подразделениях.

Гражданские служащие, ответственные за делопроизводство в структурном подразделении, осуществляют:

- прием, проверку соответствия поступивших и зарегистрированных в САДД документов;

- регистрацию не зарегистрированных в САДД документов, поступивших непосредственно в структурное подразделение и относящихся к направлениям деятельности данного структурного подразделения;

- установление связок в ЭРК документов;

- передачу (переадресацию) документов на рассмотрение руководителю структурного подразделения;

- внесение резолюции в САДД и передача документов исполнителю;

- проверку правильности оформления документов;

- регистрацию внутренних и исходящих документов в САДД и передачу их для доставки адресатам;

- контроль сроков исполнения документов;

- списание в дела исполненных документов;

- организацию справочно-информационной работы по вопросам прохождения и исполнения документов;

- подготовку номенклатуры дел структурного подразделения, в том числе в СЭА;

- формирование дел в соответствии с номенклатурой дел, обеспечение их сохранности и использования, участие в проведении экспертизы ценности документов.

Работа в САДД гражданского служащего, ответственного за делопроизводство в структурном подразделении, осуществляется под

личным идентификатором и паролем пользователя. Выделение новых идентификатора и пароля пользователя осуществляется по заявке структурного подразделения в Управление информационно-технологического и документационного обеспечения.

Учет в САДД передачи документа внутри фракции в Государственной Думе, комитета, комиссии Государственной Думы, структурного подразделения производится на основании резолюции руководителя.

Руководители структурных подразделений, отделов структурных подразделений организуют работу с поступившими документами, определяют ответственных исполнителей и соисполнителей по документам, а гражданские служащие, ответственные за делопроизводство в структурных подразделениях, контролируют своевременность исполнения поручений.

Подписанный руководителем ответ на документ передается гражданскому служащему, ответственному за делопроизводство в структурном подразделении, для регистрации и отправки (передачи) адресату.

После завершения работы над документом на бумажном носителе оформляется отметка об исполнении документа и направлении его в дело в соответствии с правилами оформления документов.

Завизированная копия ответа на документ, а также инициативный документ подшиваются в дело в соответствии с номенклатурой дел структурного подразделения. В ЭРК документа, на который был подготовлен ответ, через команду «Списать документ в дело» указывается номер дела в соответствии с номенклатурой дел структурного подразделения, в которое помещен документ.

Внутренние документы представляются в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, с учетом соблюдения ограничений, предусмотренных законодательством Российской Федерации на документы, оригиналы которых должны быть представлены на бумажном

носителе: документы законодательного процесса, документы по вопросам финансового обеспечения деятельности Государственной Думы и Аппарата Государственной Думы, документы по кадровым вопросам, по вопросам командирования, документы с пометкой «Для служебного пользования».

Внутренние документы на бумажном носителе подлежат сканированию с учетом ограничений законодательства Российской Федерации с прикреплением электронного образа документа к ЭРК.

Отсканированные внутренние документы и резолюции к ним могут направляться исполнителям средствами САДД в виде электронного образа документа и электронного образа резолюции без дублирования их на бумажном носителе. При этом оригинал внутреннего документа на бумажном носителе хранится в деле адресата, которому первично направлен внутренний документ.

Обращения граждан в Государственную Думу, в Аппарат Государственной Думы и к их должностным лицам поступают почтовой, телеграфной, факсимильной связью, по информационным системам общего пользования, по системе межведомственного электронного документооборота (далее – система МЭДО) и в ходе проведения личного приема.

Обращения граждан, поступившие непосредственно депутатам Государственной Думы или в структурные подразделения, регистрируются соответственно помощниками депутатов по работе в Государственной Думе или гражданскими служащими, ответственными за делопроизводство в структурных подразделениях, в установленном порядке.

Сопроводительные письма от государственных органов, органов местного самоуправления, организаций с приложенными обращениями граждан, адресованные Государственной Думе, руководству Государственной Думы, во фракции в Государственной Думе, в комитеты, комиссии Государственной Думы, руководству Аппарата Государственной Думы, структурным подразделениям, регистрируются в отделе прохождения

документов и документационного обеспечения, и передаются в отдел по обеспечению деятельности Приемной Государственной Думы.

Для оперативной передачи и приема текстов документов и материалов информационного характера как в Государственной Думе, так и при взаимодействии Государственной Думы, депутатов Государственной Думы, фракций в Государственной Думе, комитетов, комиссий Государственной Думы, Аппарата Государственной Думы с организациями, имеющими соответствующие технические средства, могут использоваться телекоммуникационные средства связи.

Целью организации электронного документооборота является оптимизация и "открытость" процессов документационного обеспечения деятельности Государственной Думы и Аппарата Государственной Думы. Практическая реализация электронного документооборота предполагает поэтапный переход от традиционного бумажного документооборота к электронному документообороту.

Регламентация электронного документооборота включает два уровня электронного документооборота в Государственной Думе и в Аппарате Государственной Думы:

- внутренний документооборот, включающий переписку руководства Государственной Думы, органов Государственной Думы, депутатов Государственной Думы, руководства Аппарата Государственной Думы, структурных подразделений;

- внешний документооборот, включающий переписку руководства Государственной Думы, органов Государственной Думы, депутатов Государственной Думы, руководства Аппарата Государственной Думы, структурных подразделений с органами государственной власти, организациями и гражданами.

Организационно-технологические процессы электронного документооборота в Государственной Думе и в Аппарате Государственной Думы регламентируются отдельным нормативным документом, подлежащим

согласованию Комитетом Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы.

2.3 Разработка предложений по оптимизации организации делопроизводства Государственной думы РФ

Современные процессы цифровизации документационного обеспечения подготовки нормативно-правовых актов (НПА) реализуются применением прежде всего систем электронного документооборота (СЭД). Разработчики предлагают широкий спектр СЭД с разными наборами функционала.

Особенности документационного обеспечения подготовки нормативных актов диктуют определенные требования к СЭД – это прежде всего: обеспечение надежной работы в режиме «24/7», способность работы с большими массивами данных, высокую информационную безопасность, совместимость с имеющимся парком информационных систем, гибкость процессного реинжиниринга, обеспечение динамичной обратной связи. Один из важнейших вопросов цифровизации документационного обеспечения подготовки нормативных актов – как рационально и оперативно оценить качество работы СЭД, реализующей данный процесс? Ответ на этот вопрос сталкивается с рядом проблем, поскольку меняется состав задач, решаемых современными СЭД, возникают новые цели и назначения СЭД, быстро меняется аппаратно-программная база системы, расширяя рамки ее использования. Это в свою очередь меняет требования к составу и компетентности сотрудников, обеспечивающих работу системы.

Исследование подходов к оценке эффективности реализации процессов цифровизации позволит разработать соответствующий перечень метрик, и на примере Аппарата Государственной Думы РФ описать комплексную (универсальную) методику оценки эффективности документационного

обеспечения проектной деятельности госорганов по подготовке нормативно-правовых актов.

Процесс подготовки нормативных актов органов власти необходимо рассматривать как часть общей системы управления нормативными актами, и даже более – как часть системы регулирования, и только в таком контексте его автоматизация может быть эффективной.

Наиболее методологически полной в отношении процессов регулирования по всей видимости является политика регулирования, разработанная и совершенствуемая Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), членами которой являются 34 государства, включая США, Австралия, Канада, Великобритания, Франция, Германия, Польшу, Венгрию, Словению и др. Данная политика часто называется системой управления нормативным регулированием – RMS (Regulatory Management Systems), и широко используется также и в странах восточной Азии.

Данной политики посвящен большой раздел на сайте ОЭСР под названием «Регуляторная реформа», в котором дается текст регуляторной политики редакции 2021 года, обсуждаются регуляторные политики в странах ОЭСР, публикуются новости в области регулирования. Воспользуемся данными с сайта ОЭСР, чтобы сформулировать требования к процессу подготовки нормативных актов федеральными органами исполнительной власти. Регуляторная политика позволяет на основе экспертных опросов сформулировать индикаторы системы управления нормативным регулированием, первые такие опросы были проведены ОЭСР еще в 1998 и 2000 годах.

С подготовкой новых нормативных актов также связаны некоторые из таких индикаторов, формирующими показатели качества системы. В частности, целесообразно соотносить число новых нормативных актов с уже имеющимися, как количественно, так и качественно (не противоречат ли они друг другу).

Кроме того, появление новых нормативных актов необходимо оценивать с точки зрения их воздействия на ключевые экономические и социальные секторы.

Интересный индикатор, который используется в некоторых странах ОЭСР, связан с отношением числа законов и числа нормативных актов, а также с отклонением этих чисел от средних по странам организации. При реализации системы управления нормативным регулированием в качестве индикатора качества иногда добавляют наличие явного поиска альтернатив при рассмотрении нового нормативного акта. Большинство стран ОЭСР имеют такой механизм в своих политиках. Надо отметить, что поиск альтернатив является частью так называемого Анализа регулирующего воздействия (Regulatory Impact Analysis), который позволяет выявить негативные и позитивные факторы влияния принятия новых нормативных актов. Такой анализ Дания осуществляет уже с 1966 года.

В Российских правилах данный анализ представлен лишь требованием выявления факторов коррупционности нормативного акта.

Анализ существующих стандартов, оценивающих ИТ-процессы, показал, что для решения наших проблем наиболее подходящим является ISO/IEC 15504 «Информационные технологии - Оценка процессов». Данный стандарт подразумевает целостный подход к оценке процессов в организации. Производится самой организацией или третьим лицом с целью объективного понимания состояния существующих процессов, определения их пригодности как внутри организации, так и для внешних клиентов, а также улучшения этих процессов.

Для осуществления оценки и вынесения рекомендаций по улучшению продуктов организации, под которыми подразумевается программное обеспечение, системы и ИТ-услуги может быть применима Termed Software Process Improvement and Capability Troination (SPICE). Данная модель является эталонной для моделей зрелости или другими словами уровней пригодности, которые являются атрибутами процесса, что определяет ее как

действующий инструмент для анализа состояния не только продукта, но и процесса его реализации.

Таким образом, с помощью этих и подобных стандартов и методов оценщик, которого нанимает компания, может провести анализ процессов и вывести обоснованную оценку. Анализ методологий, имеющих наборы метрик оценки процессов показывает, что из перечисленных методологий COBIT 5 обладает наиболее широким набором практических метрик оценки и сравнения эффективности ИТ-процессов, остановимся более детально на последней методике.

COBIT 5 – это систематизирующая методика оценки уровня зрелости процессов. COBIT содержит 37 процессов, распределённых по пяти функциональным процедурам. COBIT 5 можно привлекать при определении подхода к созданию набора метрик оценки продуктивности процессов цифровизации документационного обеспечения подготовки нормативных актов.

Несмотря на то, что электронный документооборот при подготовке и работе с нормативными актами обеспечивается системной защитой информации на предмет конфиденциальности, доступности и целостности, в современных условиях массированных, целенаправленных кибератак, следует особое внимание уделять информационной безопасности СЭД критических государственных инфраструктур.

С другой стороны, массовая цифровизация делопроизводства приводит к резкому росту объема цифровых документов. Это приводит к многократному росту потока информации как внутри государственных структур, так и межведомственного документооборота, что приводит к росту рисков защиты информации. Любое введение новых каналов информационного обмена должно сопровождаться упреждающими разработками надежного обеспечения защиты этих каналов с проверкой этих каналов в закрытой среде и системным моделированием внутренних и внешних атак. Все изменения документационного обеспечения подготовки

нормативных актов должны отслеживаться на предмет влияния на качество работы и, прежде всего, на качество обеспечения информационной безопасности.

В результате изучения лучших мировых и национальных практик применения метрик оценки процессов цифровизации документационного обеспечения подготовки нормативных актов нами были выделены наиболее значимые, которые представлены в таблице 2.

Таблица 2 – Рекомендованные метрики оценки процессов цифровизации документационного обеспечения подготовки нормативных актов

Цель улучшения процесса	Метрики
Соответствие требованиям ИТ и поддержка соответствия делопроизводства внешним законам и нормативным актам	Стоимость несоблюдения требований ИТ; Количество проблем с несоблюдением требований, связанных с ИТ, о которых было сообщено руководству; Количество проблем с несоблюдением требований, связанных с договорными соглашениями с поставщиками ИТ-услуг
Управление рисками делопроизводства, связанными с ИТ	Процент критически важных процессов делопроизводства, ИТ-услуг и программ с поддержкой конкретного ИТ-процесса; Количество значительных инцидентов, связанных с конкретным ИТ-процессом.
Предоставление ИТ-услуг в соответствии с требованиями делопроизводства	Количество сбоев в работе из-за инцидентов с ИТ-сервисами; Процент пользователей, удовлетворённых качеством предоставления ИТ-услуг
Гибкость ИТ	Количество критически важных процессов делопроизводства, поддерживаемых конкретным ИТ-процессом.
Безопасность информации, инфраструктуры обработки и приложений	Количество инцидентов безопасности, приведших к финансовым потерям или сбоям в работе.
Обеспечение и поддержка процессов делопроизводства путём интеграции приложений и технологий в них	Количество инцидентов обработки НПА, вызванных ошибками ИТ-процесса; Количество изменений бизнес-процессов, которые необходимо отложить или переработать из-за проблем с ИТ-процессом; оличество НПА программ с поддержкой ИТ, которые были отложены или сопряжены с

	дополнительными расходами из-за проблем с ИТ-процессом.
Наличие надёжной и полезной информации для принятия решений	Количество инцидентов бизнес-процессов, вызванных недоступностью информации; Соотношение и масштабы ошибочных решений делопроизводства, когда ключевым фактором была ошибочная или недоступная информации.

Процесс подготовки нормативных актов государственных структур является одним из значимых процессов нормотворчества и требует привлечения системных механизмов и надежных автоматизированных систем управления. Использование в организационных процессах в настоящее время достаточно большого числа информационных систем, включая СЭД, в том числе обусловлено требованиями регуляторов и государственных фискальных органов. Это стало причиной инициации мероприятий по цифровой трансформации всех процессов подготовки НПА.

Средства автоматизации создания, передачи, анализа контента, документов – различные программы, платформы, сервисы дают возможность обеспечивать надежность, прозрачность и контролируемость исполнения управленческих процессов, скорость реагирования на вызовы в условиях высокой турбулентности современной ситуации во всех сферах.

На основе анализа лучших мировых и национальных практик оценки выделены подходы к выбору наиболее продуктивных метрик оценки процессов цифровизации документационного обеспечения подготовки НПА.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Делопроизводство — деятельность, обеспечивающая документирование, документооборот, оперативное хранение и использование документов.

Особенность делопроизводства в органах государственной власти и местного самоуправления, как системы документационного обеспечения управления, — стопроцентное отражение управленческих процессов в документальной форме. В результате этого процессы делопроизводства и документоборота приобретают самодовлеющий характер и требуют собственной системы управления. Как и любая другая система, делопроизводство имеет свои нормативно-правовые акты различных уровней.

В настоящее время осуществляетсят автоматизация и компьютеризация всего документооборота, что намного улучшает и упрощает жизнь и работу человека. Но помимо всего этого, делопроизводство в организации управленческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления имеет ряд проблем, своевременное решение которых позволит улучшить и ускорить работу органов власти.

в настоящее время ведется разработка государственной информационной системы «Центр хранения электронных документов», призванной обеспечить передачу электронных архивных документов и описей дел от организаций – источников комплектования Архивного фонда Российской Федерации в архивные учреждения; долгосрочное архивное хранение (в том числе комплектование, хранение, учет и использование) электронных документов с сохранением их юридической значимости.

Объектом исследования выступает Государственная Дума РФ, которая является одной из двух палат российского парламента – Федерального Собрания. К ее ведению относится принятие федеральных конституционных законов и федеральных законов, контроль деятельности Правительства

Российской Федерации, утверждение кандидатуры Председателя Правительства по представлению Президента, утверждение по представлению Председателя Правительства кандидатур заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, назначение и освобождение от должности руководителя Центрального банка, заместителя Председателя Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека, объявление амнистии, вопросы международного парламентского сотрудничества**.**

Делопроизводство в Государственной думе РФ осуществляется в соответствии с Инструкцией по работе с документами в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Организация и ведение делопроизводства в структурных подразделениях осуществляются гражданскими служащими, ответственными за делопроизводство в соответствующих структурных подразделениях.

Исследование подходов к оценке эффективности реализации процессов цифровизации позволило разработать соответствующий перечень метрик, и на примере Аппарата Государственной Думы РФ описать комплексную (универсальную) методику оценки эффективности документационного обеспечения проектной деятельности госорганов по подготовке нормативно-правовых актов.

В результате изучения лучших мировых и национальных практик применения метрик оценки процессов цифровизации документационного обеспечения подготовки нормативных актов нами были выделены наиболее значимые: стоимость несоблюдения требований ИТ; количество проблем с несоблюдением требований, связанных с ИТ, о которых было сообщено руководству; количество проблем с несоблюдением требований, связанных с договорными соглашениями с поставщиками ИТ-услуг; процент критически важных процессов делопроизводства, ИТ-услуг и программ с поддержкой конкретного ИТ-процесса; количество значительных инцидентов, связанных с конкретным ИТ-процессом; количество сбоев в работе из-за инцидентов с

ИТ-сервисами; процент пользователей, удовлетворённых качеством предоставления ИТ-услуг; количество критически важных процессов делопроизводства, поддерживаемых конкретным ИТ-процессом; количество инцидентов безопасности, приведших к финансовым потерям или сбоям в работе; количество инцидентов обработки НПА, вызванных ошибками ИТ-процесса; количество изменений бизнес-процессов, которые необходимо отложить или переработать из-за проблем с ИТ-процессом; количество НПА программ с поддержкой ИТ, которые были отложены или сопряжены с дополнительными расходами из-за проблем с ИТ-процессом; количество инцидентов бизнес-процессов, вызванных недоступностью информации; соотношение и масштабы ошибочных решений делопроизводства, когда ключевым фактором была ошибочная или недоступная информации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс»

2. Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 04.11.2022) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СПС «КонсультантПлюс»

3. Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023) // СПС «КонсультантПлюс»

4. Закон РФ от 27.12.1991 N 2124-1 (ред. от 01.07.2021) «О средствах массовой информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.08.2021) // СПС «КонсультантПлюс»

5. Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (с изм. на 24.03.2009) // СЗ РФ, 1997, № 33, ст. 3895; Российская газета, 2009, 27 марта.

6. Приказ Росархива от 20.12.2019 № 236 «Об утверждении Перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков их хранения» (зарег. в Минюсте России 06.02.2020 № 57449).

7. Приказ Минкультуры России от 31.03.2015 № 526 «Об утверждении правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях» (зарег. в Минюсте России 07.09.2015 № 38830)

8. Приказ Росархива от 11.04.2018 № 44 «Об утверждении Примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях» (зарег.о в Минюсте России 17 августа 2018 года № 51922)

9. Приказ Росархива от 22.05.2019 № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления» (зарег. в Минюсте России 27.12.2019 № 57023).

10. ГОСТ Р 7.0.8—2013 СИБИД. «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения». (б.д.).

11. ГОСТ ИСО Р 15489 — 1:2007 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования». (б.д.).

12. ГОСТ Р ИСО 15489-1-2019. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Информация и документация. Управление документами. Часть 1: Понятия и принципы (утв. Приказом Росстандарта от 26.03.2019 № 101-ст).

13. Аврутина Л.Г. Связи с общественностью в органах власти: российская практика // Государственное и административное управление, право, цифровизация в экономике, бизнесе, культуре и образовании. 2021. №4. С. 304-309.

14. Аникин Л.С., Кошелев А.А. Некоторые проблемы эффективности политических PR-коммуникаций в молодежной среде (на примере выборов депутатов в государственную думу 2016 г.) // Коммуникология. 2018. №2. С. 95-104.

15. Ачкасова В.А. Власть и общество: новые коммуникативные тренды // Российская пиарология — 2: тренды и драйверы: Сб. научных трудов в честь проф. А.Д. Кривоносова / под ред. С М. Емельянова, КВ. Киуру. — СПб.: СПбГЭУ, 2016. – 411 с.

16. Васильева, Е. В. Метрики оценки эффективности процессов цифровизации документационного обеспечения подготовки нормативных

актов / Е. В. Васильева, Е. А. Деева, С. И. Неизвестный // Вестник Академии знаний. – 2023. – № 2(55). – С. 299-302.

17. Дохолян С.Б. Взаимодействие государственных служб паблик рилейшнз со средствами массовой коммуникации // Развитие современного общества: вызовы и возможности. 2021. С. 142-149.

18. Дрбоян Х.Р. Взаимодействие органов государственной власти и СМИ: трансляция информации // Инновационные технологии в подготовке современных профессиональных кадров: опыт, проблемы. 2021. №8. С. 34-39.

19. Евдокимова, Е. В. Основы делопроизводства в организации управленческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления / Е. В. Евдокимова // Молодежь. Наука. Современность. 2021. – С. 5-9.

20. Ежов Д.А. Политические партии накануне парламентских выборов - 2021: стартовые позиции и электоральные перспективы // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2021. № 4. С. 83-91.

21. Жуков И.В., Лоцан Е.И. Методы и способы формирования имиджа на примере политической партии // Актуальные проблемы авиации и космонавтики. 2021. №9. С. 1064-1066.

22. Зиятдинова Э.М. Роль социальных сетей в конструировании коммуникационной среды современных российских органов местного самоуправления // Политические риски развития государства и общества в современном мире. 2021. №4. С. 58-65.

23. Ивченков С.Г., Кошелев А.А. Роль пресс-службы в процессе взаимодействия власти и СМИ по вопросам информационного обеспечения молодежи// Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2018. № 1 (45). С. 99-107.

24. Инструкция по работе с документами в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. – М.: Издание

Государственной Думы, 2021. – 192 с.

25. Кошелев А.А. Трансформация функциональных характеристик и структуры современной пресс-службы // Тенденции развития науки и образования. 2021. № 75-2. С. 90-92.

26. Кузьмичева Ю.А. Организация работы современных пресс-служб // Границы возможного в рекламном и PR-креативе. 2021. №2. С. 48-53.

27. Малютин Д.Е. Информационные и PR-службы органов государственной власти // Россия молодая. 2021. С. 84312.1-84312.3.

28. Морозова Г.В., Фатыхова Д.Р., Зиятдинова Э.М. Модели коммуникации органов местного самоуправления как субъекта современной российской политики (на примере органов местного самоуправления Республики Татарстан) // Вестник Волгоградского государственного университета. 2021. № 2. С. 246-254.

29. Митин, Н. Д. Современные возможности и перспективы развития электронного документооборота в кадровом делопроизводстве / Н. Д. Митин // Актуальные вопросы экономики в современных условиях. 2022. – С. 121-124.

30. Никитина О. О. Интегрированные коммуникации: учебно-методическое пособие. – Электрон, текстовые дан. – СПб.: Наукоемкие технологии, 2021. – 44 с.

31. Сальникова Е.Е. Взаимоотношения со СМИ: принципы и технологии // Современная модель управления: проблемы и перспективы. 2021. С. 52-60.

32. Ситникова Д.Д. Пресс-службы и отделы по работе со СМИ в органах государственной власти как инструмент реализации государственной политики // Общество. Наука. Инновации. 2017. С 3473–3477.

33. Шарнина, Л. А. Правовое регулирование вопросов архивного дела в условиях цифровой трансформации делопроизводства / Л. А. Шарнина // Право и информация: вопросы теории и практики. 2022. – С. 29-34.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Бланк депутата Государственной Думы с изображением Государственного герба Российской Федерации в многоцветном варианте исполнения



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ШЕСТОГО СОЗЫВА

Д Е П У Т А Т
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

____ _____ 20____ г. №_____

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Бланк депутата Государственной Думы без изображения Государственного герба Российской Федерации

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ШЕСТОГО СОЗЫВА

Д Е П У Т А Т
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

____ _____ 20____ г. №_____