



М. Н. Фомичев
Б. А. Иммаева

**ДОКУМЕНТАЛЬНЫЙ ФОНД
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В ЭПОХУ ЦИФРОВИЗАЦИИ
(ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

М. Н. Фомичев
Б. А. Иммаева

**ДОКУМЕНТАЛЬНЫЙ ФОНД
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В ЭПОХУ ЦИФРОВИЗАЦИИ
(ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

Монография

Чебоксары
Издательский дом «Среда»
2020

УДК 342.51
ББК 67.401.011
Ф76

Рецензенты

д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой
теории и истории государства и права юридического факультета
ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»
В. Б. Романовская;
канд. юрид. наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Приволжского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия»
С. В. Тищенко

Фомичев М. Н.

Ф76 Документальный фонд органов исполнительной власти Российской Федерации в эпоху цифровизации (теоретико-правовой аспект) : монография / М. Н. Фомичев, Б. А. Иммаева. – Чебоксары: ИД «Среда», 2020. – 124 с.

ISBN 978-5-907313-59-0

Монография посвящена изучению особенностей формирования и развития документального фонда органов исполнительной власти в эпоху цифровизации. Анализируются правила разработки и ведения документального фонда органов исполнительной власти, а также нормативно-правовые акты, регулирующие сферу электронного документооборота. В монографии рассмотрена номенклатура дел как основа формирования документального фонда: её функции, виды и признаки систематизации.

Авторы доказывают, что формат цифровых технологий позволяет вывести деятельность по созданию документального фонда органов государственной власти и других организаций на принципиально новый уровень. Исследование основано на новейшем законодательном материале, с учетом особенностей текущей общественно-политической и социальной обстановки.

Монография предназначена для студентов, слушателей программ, изучающих особенности современного документоведения и документационного обеспечения управления, специалистов, организующих работу с документами в органах государственной власти, различных организациях, для повышения квалификации руководящих работников и специалистов, занятых в системе делопроизводства.

ISBN 978-5-907313-59-0
DOI 10.31483/a-203

© Фомичев М. Н., Иммаева Б. А., 2020
© ИД «Среда», оформление, 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. «Документальный фонд»: основные теоретические положения	9
§ 1.1. «Документальный фонд» как теоретическая категория: определение, признаки, смешанный характер образования	9
§ 1.2. «Документальный фонд» и его связь с архивоведческими документоведческими терминами	13
§ 1.3. «Документальный фонд» в условиях цифровизации общества	20
Глава 2. Характеристика документального фонда органов исполнительной власти	37
§ 2.1. Становление и развитие документального фонда федеральных и региональных органов исполнительной власти Российской Федерации: особенности нормативно-правового регулирования	39
§ 2.2. Номенклатура дел как основа формирования документального фонда: ее функции, виды и признаки систематизации	52
§ 2.3. Правила разработки и ведения номенклатуры дел в органах исполнительной власти	60
§ 2.4. Деятельность органов исполнительной власти по информатизации и цифровизации документационных процессов	76
Заключение	95
Приложение 1	99
Приложение 2	100
Приложение 3	103
Приложение 4	104
Приложение 5	105
Приложение 6	106
Приложение 7	107
Приложение 8	108
Приложение 9	110
Список использованных источников	112

ВВЕДЕНИЕ

Являясь одним из ведущих государств мира, Российская Федерация, следуя общемировым тенденциям, взяла курс по внедрению цифровизации в государственную и социальную жизнь страны. Был принят ряд законодательных актов, регулирующих новые «цифровизационно-правовые отношения», направленные на установление правопорядка в этой принципиально новой сфере государственного бытия. Созданы новые органы, чьей основной задачей является реализация политики государства в области цифровых технологий. Все сферы общественной жизни: образование, медицина, наука, культура, технологии, экономика и т.д., в той или иной степени нуждаются в новых цифровых решениях в области их документационного сопровождения.

Организация документального фонда органов исполнительной власти существенно отличается от тех форматов обработки документации, которые использовались ранее. Это связано с автоматизацией рабочих процессов с помощью цифровых информационно-коммуникационных инструментов, которые появились в результате утверждения новых стратегических документов, нормативно-правовой базы, проведения научно-практических сессий, конференций, а также внедрения отечественных разработок, опыта зарубежных стран.

Формат цифровых технологий позволяет вывести деятельность по созданию документального фонда органов исполнительной власти, организаций на принципиально новый уровень. Значительно увеличивается эффективность работы органов власти, качество предоставления государственных услуг и, конечно, повышается уровень их внутренней межведомственной коммуникации.

Акцентируя внимание на вопросе предоставления государственных услуг, необходимо учитывать, что все использующиеся для этого средства и методы постоянно актуализируются, трансформируются, приобретая наиболее оптимальную форму. В связи с этим, важно своевременно проводить оптимизацию процесса работы с многочисленными документопотоками, создавая при этом современный и обновленный документальный фонд, полностью отвечающий цифровым настроениям мирового уровня.

Учитывая географические, социально-экономические, климатические и другие особенности государственного устройства Российской Федерации, необходимо признать, что далеко не все субъекты страны имеют одинаковые возможности, достаточные для успешного внедрения цифровизации во все сферы жизни общества. Государственная политика цифровизации нацелена на разрешение существующих проблем и повсеместное установление технологически развитой цифровой системы управления.

Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. №203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы» было легально введено в оборот понятие «цифровая экономика». Программа «Цифровая экономика Российской Федерации», созданная на основе Стратегии, основана на понимании, что цифровая экономика – это хозяйственная деятельность, ключевым фактором производства в которой являются цифровые данные, способствующие формированию информационного пространства с учетом потребностей граждан и общества. Информация в цифровом формате обеспечивает получение качественных и достоверных сведений, влияет на развитие информационной инфраструктуры страны, создает и реализует применение информационно-телекоммуникационных технологий, а также формирует новую технологическую основу для социальной и экономической сферы.

В период пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19), начавшейся в России в начале 2020 года, глава государства неоднократно подчеркивал значимость цифровизации, и призывал по-новому взглянуть на ее возможности. Ограничения, вызванные вирусом, для многих крупных предприятий и организаций страны послужили трамплином для активизации работы с цифровыми решениями, по-новому были восприняты привычные бизнес-процессы. Как отмечал президент, очень важно быстро подхватить тенденцию перехода к цифровизации и внедрить эту практику в повседневную жизнь людей. В сфере документооборота, документационного обеспечения управления это также становится актуальным. В связи со сложившейся эпидемиологической ситуацией в России и вызванной этим обстоятельством самоизоляцией граждан страны, практически все сферы обслуживания населения перешли на дистанционный формат – потоки бумажного делопроизводства по большей части были приостановлены в организациях, в том

числе и в органах государственной власти. Взамен значительная часть работы с документацией была переведена в электронный формат, активно стали использоваться системы информационной телекоммуникации, электронные программные продукты, видеоконференцсвязь. Пандемия увеличила скорость внедрения цифровых решений. В ускоренном порядке стали дорабатываться и улучшаться существующие информационные платформы.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации не только в рамках различных федеральных цифровизационных программ, но и самостоятельными усилиями продолжают выстраивать различные концепции и планы по цифровой трансформации региональных отраслей экономики, разрабатывают проекты по развитию инфраструктуры связи, кадрового потенциала по ключевым направлениям в области информационных технологий. Активно взаимодействуют с профильными институтами, привлекают новых партнёров и инвесторов, в том числе и в лице федеральных структур.

Все большее количество субъектов страны присоединяется к программам по повышению инновационного развития регионов. Например, Нижегородская область в 2020 году вошла в состав Ассоциации инновационных регионов России.

В субъектах Федерации появляются новые специализированные органы исполнительной власти, призванные координировать работу по цифровым проектам в регионах, муниципальных образованиях России с целью повышения их цифровой эффективности. Происходит реорганизация органов исполнительной власти, отдельным органам власти делегируются дополнительные полномочия в области цифровизации. Например, Министерство транспорта и дорожного хозяйства Новгородской области было наделено полномочиями в сфере навигационной деятельности, цифровой экономики, информационно-коммуникационных технологий и цифрового развития и было переименовано в Министерство транспорта, дорожного хозяйства и цифрового развития.

Региональные органы исполнительной власти помимо структурных изменений, проводят активную политику по организации и поддержке научно-практических площадок, связанных с интеграцией «цифры» в субъекты Федерации.

Глава Нижегородской области Глеб Никитин в рамках конференции «Цифровое будущее отраслей российской экономики» отмечает, что видит перспективы перехода региона к цифровизации. Со слов губернатора, Нижегородская область – один из флагманов программы «Цифровая экономика», где уже сегодня существуют пилотные предприятия, созданные для внедрения системы полного цифрового жизненного цикла региона.

Необходимо обратить особое внимание и на вопрос, связанный с внедрением биометрических персональных данных и программ при формировании документального фонда органов исполнительной власти. Биометрические технологии оказывают непосредственное влияние на оперативность и качество предоставления информации, которая в процессе работы государственных органов, поступает, регистрируются, а также хранится в соответствующих государственных структурах. Использование биометрии позволяет не только ускорить объемы обработки поступающих от граждан, организаций заявлений и документов, но и посредством установления механизма удаленной идентификации, станет причиной повышения доступности государственных услуг, особенно для людей с ограниченными возможностями, пожилого и маломобильного населения.

Рассматривая вопрос расширения использования биометрических технологий как одного из элементов построения цифровой экономики в стране, приходим к однозначному выводу, что это стратегически важное для государства решение, которое в совокупности с другими направлениями развития, позволит качественно повысить уровень жизни людей, сделает более доступными каналы получения и использования информации.

Принимая во внимание важность и актуальность темы исследования, следуя логике последовательного разрешения обозначенных проблемных аспектов, представляется, что необходимой составляющей комплексного анализа документального фонда органов исполнительной власти Российской Федерации в эпоху цифровизации является поэтапное изучение следующих вопросов.

В первую очередь, рассматривается «документальный фонд» как теоретическая категория, выявляются наиболее значимые отличительные аспекты данного понятия, устанавливаются логические взаимосвязи и соотношение документального фонда с архивоведческими, документоведческими терминами, базами в сфере

информатизации. Определяется место и значение документального фонда в условиях цифровизации общества.

Далее, в хронологической последовательности анализируются нормативно-правовая и методологическая основа, регулирующая деятельность федеральных и региональных органов исполнительной власти по вопросам формирования документального фонда. Изучается становление и развитие документационного законодательства Российской Федерации. Выявляются особенности реализации такой деятельности, в условиях стремительно развивающейся цифровизации, характеризуются основные положения по организации документального фонда.

Исходя из того, что в организационном и функциональном плане важнейшей составляющей документального фонда является номенклатура дел, рассматриваются основополагающие принципы составления номенклатуры дел, ее видовое разнообразие, назначение, а также правила по ее разработке и ведению. Делается вывод о перспективах развития и путях совершенствования документального фонда органов исполнительной власти с учетом цифровизационных тенденций.

При грамотном внедрении и использовании цифровизации, документальный фонд органов исполнительной власти, а также делопроизводственные процессы любых организаций получают усовершенствованную систему по созданию, обработке и хранению документированных массивов информации.

Монография рекомендуется к прочтению не только студентам и слушателям программ, изучающим особенности современного документоведения и документационного обеспечения управления, но и будет полезна специалистам, организующим работу с документами в органах государственной власти, различных организациях, для повышения квалификации руководящих работников и специалистов, занятых в системе делопроизводства.

ГЛАВА 1. «ДОКУМЕНТАЛЬНЫЙ ФОНД»: ОСНОВНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

§1.1. «Документальный фонд» как теоретическая категория: определение, признаки, смешанный характер образования

В настоящее время представления о предмете и идеях документального фонда не отличаются многообразием форм и методов изучения. Справедливо говорить об отсутствии исчерпывающего количества материала по данному вопросу. Тем не менее, можно выделить несколько определений, относящихся к теме исследования. Одни термины закреплены в отечественной нормативно-методической базе документационного обеспечения управления, другие – выносятся на обсуждение в трудах ученых, работы которых дополняют существующий нормативный материал необходимой информацией, выполняя вспомогательную функцию.

В соответствии с национальным стандартом Российской Федерации «ГОСТ Р 7.0.8. – 2013 Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» (далее – «ГОСТ Р 7.0.8. – 2013 СИБИД. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения»), «документальный фонд – это совокупность документов, образующихся в деятельности организации»¹. Такое определение по смыслу и содержанию абсолютно совпадает с положениями, представленными в Правилах работы архивов организаций, подготовленных рабочей группой Федерального архивного агентства под руководством В.А. Еремченко², где под документальным фондом также подразумевают « всю совокупность документов, образующихся в деятельности организации ». Тогда как в научной литературе рассматриваемое понятие несколько видоизменяется, путем уточнения той деятельности, которая непосредственно связана с организацией доку-

¹ «ГОСТ Р 7.0.8–2013 Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» (утв. Приказом Росстандарта от 17.10.2013 №1185-ст) // СПС КонсультантПлюс.

² «Основные правила работы архивов организаций» (одобрены решением Коллегии Росархива от 6 февраля 2002 г.) // СПС КонсультантПлюс.

ментального фонда. Например, А.Н. Сокова определяет документальный фонд следующим образом: «массив документов, как поступивших в организацию, так и экземпляров отправленных документов на различных носителях и различных сроках хранения»³.

Сопоставляя различные определения термина «документальный фонд», для выявления его существенных признаков, также рассмотрим подход И.Н. Кузнецова. По его мнению, «определенный набор функциональных подсистем документации и видов документов в совокупности называется документальным фондом»⁴, где функциональные подсистемы документации являются составной частью корпоративной системы – «системы, представляющей собой совокупность документов предназначенных для реализации управленческих функций в определенной сфере государственной деятельности; в рамках отдельной корпорации, ведомства, предпринимательской структуры, а также документов образующихся в процессе жизнедеятельности отдельного лица или семьи»⁵.

Таким образом, можно выделить следующие основные составляющие (признаки) документального фонда. Во-первых, это «совокупность» или «массив документов», который позволяет говорить о том, что документы рассматриваются в качестве определенного комплекса, образованного по предметной классификации. Во-вторых, необходимо отметить факт неразрывного образования документов, непосредственным образом соотносящегося с внутренней и внешней деятельностью юридического или физического лица, напрямую взаимосвязанного с реализацией их непосредственных прав и обязанностей.

Помимо определения особенностей понятия и признаков документального фонда, важно обратить внимание на вопрос образования основы изучаемой категории, которая формируется на основании бумажных и электронных носителей информации. С теоретической точки зрения, изучение данного феномена – образования и функционирования системы смешанного документального фонда, является важной составляющей при формировании наиболее целостного представления о документальном фонде.

³ Сокова А.Н. Документация в информационном обществе: административная реформа и управление документацией // доклад на XI Международной научно-практической конференции (Москва, 23-24 ноября 2004 г.) / Росархив, ВНИИДАД. М., 2005. С. 72.

⁴ Кузнецов И.Н. Документационное обеспечение управления и делопроизводство: учебник для бакалавров. М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 68.

⁵ Там же. С. 67.

В настоящее время, образование документов, различных по формату, виду, качественной совокупности, свидетельствует о специфическом смешанном характере документооборота. Такая особенность документального фонда в большинстве случаев присуща всем предприятиям, вне зависимости от их организационно-правовой формы существования. Юридические лица, индивидуальные предприниматели и даже физические лица (например, при взаимодействии с органами исполнительной власти, получении государственной услуги и др.), в работе с документацией переживают непростой период перехода от одних технологий к другим. Имеется в виду изменение форм образования, взаимодействия, предоставления, уничтожения документации и др.

Конкретизируя рассматриваемые особенности формирования документального фонда в условиях смешанного документооборота, можно утверждать, что активное внедрение информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов началось с момента введения в действие «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации», утвержденной Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. № Пр-212. Реализация Стратегии была связана с принятием нормативных документов, направленных на развитие систем электронного документооборота и межведомственного электронного взаимодействия в рамках государственного и муниципального управления⁶. Позже был принят Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 №203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» (далее, Стратегия) – важнейший документ, определивший направления деятельности по развитию информационных и коммуникационных технологий для социальной сферы, государственного управления, взаимодействия граждан и государства. Положения, закрепленные в Стратегии, направлены на совершенствование и модернизацию существующих методов документационной коммуникации – внедрение в деятельность государственных органов власти новых технологий в различных сферах работы, систем документационного обеспечения управления, налаживания электронного документооборота, развитие технологий обмена информацией между

⁶ «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212) // СПС КонсультантПлюс.

государственными органами и гражданами, а также между органами власти по горизонтали и вертикали. Однако наряду с активной информатизацией, в некоторых положениях рассматриваемой Стратегии все же подчеркивается необходимость сохранения традиционных методов обмена информацией, например, в пункте «д» раздела «Формирование новой технологической основы для развития экономики и социальной сферы»: «Основными задачами применения информационных и коммуникационных технологий являются: «...» развитие технологий электронного взаимодействия граждан, организаций, государственных органов, органов местного самоуправления наряду с сохранением возможности взаимодействия граждан с указанными организациями и органами без применения информационных технологий»⁷. Данный тезис свидетельствует о том, что использование технологических и информационных ресурсов требует взвешенных подходов к применению современных возможностей. Поскольку необходимо учитывать весь спектр затруднений, вытекающих из нововведений. Например, даже сегодня не все граждане Российской Федерации готовы получать государственные услуги посредством каналов электронной коммуникации. Также важно и то, что отказ от бумажных носителей информации, на данный момент времени, не всегда целесообразен и возможен (использование документов, необходимых для подтверждения правовых обязательств; документы длительного срока хранения).

Таким образом, справедливо говорить о том, что на сегодняшний день организация документального фонда в органах государственной власти и местного самоуправления имеет смешанную структуру фондообразования. В соответствии с чем, документальный фонд еще достаточно продолжительное время не сможет полностью перейти от бумажного наполнения к электронному. Такой же позиции придерживается Т.Н. Самсонова, которая утверждает, что документальный фонд государственных органов характеризуется не иначе как «многоукладностью» в системах делопроизводства⁸.

⁷ Указ Президента РФ от 09.05.2017 №203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СПС КонсультантПлюс.

⁸ Самсонова Т.Н. К вопросу об организации документального фонда в условиях смешанного документооборота в органах государственной власти и местного самоуправления // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2018. №16 (16). С.111.

Комплексное изучение понятия «документальный фонд» подразумевает создание целостной картины рассматриваемого понятия. Представляется, что достижение данной задачи возможно не только путем выявления наиболее значимых отличительных аспектов документального фонда, но установления логических взаимосвязей с архивоведческими, документоведческими терминами, базами в сфере информатизации.

Такие основы как «документ», «официальный документ», «электронный документ», «дело», «номенклатура дел», «архивный фонд», «фондообразователь» и некоторые другие определения неразрывно связаны с процессом формирования документального фонда любой организации, предприятия или учреждения, а также, в частности, в системе органов исполнительной власти.

§1.2. «Документальный фонд» и его связь с архивоведческими и документоведческими терминами

Анализ взаимосвязанных категорий при исследовании любого понятия – положительная тенденция, которая в данном случае, позволяет чётко установить место документального фонда в системе документационного обеспечения управления, а также определить реальное соподчинение и системность терминологии.

С понятием документального фонда тесно соотносится понятие архивного фонда, которое имеет законодательное закрепление. Согласно статье 3 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации», архивный фонд представляет собой «совокупность архивных документов, исторически или логически связанных между собой»⁹. Однако при переносе данного определения в Национальный стандарт Российской Федерации «ГОСТ Р 7.0.8.-2013 СИБИД. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» понятие архивного фонда несколько изменилось, и было представлено в следующем виде: «архивный фонд – это совокупность архивных документов, исторически и/или логически связанных между собой»¹⁰. По мнению З.А. Боровлёвой отсутствие в

⁹ Федеральный закон от 22.10.2004 №125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰ «ГОСТ Р 7.0.8–2013 Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» (утв. Приказом Росстандарта от 17.10.2013 №1185-ст) // СПС КонсультантПлюс.

определении союза «и» придает термину резко категоричный оттенок, указывающий либо на историческую связь массива архивных документов, либо на их логическое объединение¹¹. Поэтому, справедливо говорить, что изменения, произошедшие в рамках определения, можно считать положительными.

Также стоит отметить, что помимо общего понятия «архивный фонд», применяемого в организациях различного уровня и масштаба, статья 3 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» и стандарт «ГОСТ Р 7.0.8.-2013 СИБИБД. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» содержит указание на «Архивный фонд Российской Федерации», под которым принято понимать «исторически сложившуюся и постоянно пополняющуюся совокупность архивных документов, отражающих материальную и духовную жизнь общества, имеющих историческое, научное, социальное, экономическое, политическое и культурное значение, являющихся неотъемлемой частью историко-культурного наследия народов Российской Федерации, относящихся к информационным ресурсам и подлежащих постоянному хранению»¹². Суть отграничения данного понятия от общего – «архивного фонда», заключается не только в дополнении основного определения и уточнении некоторых критериев включения документов в Архивный фонд Российской Федерации, но и в подтверждении тезиса о необходимости проведения государственной политики по сохранению исторического наследия в архивах страны.

Из вышесказанного следует, что основу понятия «архивный фонд» составляют следующие пункты – комплекс архивных документов, входящих в его состав, а также внутренняя историческая и / или логическая связь между структурными элементами архива – документами.

Таким образом, архивный фонд представляет собой часть документального фонда. Поскольку дефиниция документального фонда сводится к тому, что совокупность документов, образующихся в процессе деятельности человека или организации, находится в различных состояниях (статусах), а не подлежит, главным образом, хранению.

¹¹ Боровлёва З.А. Формирование документального фонда органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (на примере Республики Коми): автореф. дис. ... канд. ист. наук. 05.25.02 / ВНИИДАД. М., 2008. С. 23.

¹² «ГОСТ Р 7.0.8–2013 Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» (утв. Приказом Росстандарта от 17.10.2013 №1185-ст) // СПС КонсультантПлюс.

Тесно примыкает к определению документального фонда термин фондообразователь. В соответствии со стандартом «ГОСТ Р 7.0.8.-2013 СИБИД. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» под данным термином понимают «юридическое или физическое лицо, в процессе деятельности которого образуется документальный фонд»¹³. Так фондообразователь выполняя свои определённые цели, задачи и функции создает целую систему фондов, где главной структурной единицей является документ с информацией, содержащейся в нем.

Что касается понятия «документ», то на сегодняшний день рамки законодательно закреплённого определения достаточно размыты, что объясняется следующей его эволюцией.

Согласно Федеральному закону от 29.12.1994 №77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов», под документом подразумевают «материальный носитель с зафиксированной на нем в любой форме информацией в виде текста, звукозаписи, изображения и (или) их сочетания, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и предназначен для передачи во времени и в пространстве в целях общественного использования и хранения»¹⁴. Однако принятый следом Федеральный закон от 20.02.1995 №24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» стирает границы между понятиями «документ» и «документированная информация» отождествляя их путем закрепления единого определения для двух терминов: «документированная информация (документ) – это зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать»¹⁵. Таким образом, термин «документ» был приравнен к «документированной информации».

В итоге, пришедший на смену Федеральный закон от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», признает только понятие «документированной информации», исключая какое-либо указание на «документ».

¹³ «ГОСТ Р 7.0.8–2013 Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» (утв. Приказом Росстандарта от 17.10.2013 №1185-ст) // СПС КонсультантПлюс.

¹⁴ Федеральный закон от 29.12.1994 №77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» // СПС КонсультантПлюс.

¹⁵ Федеральный закон от 20.02.1995 №24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // СПС КонсультантПлюс.

Также существенно меняется само содержание определения: «документированная информация – это зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель»¹⁶. Можно констатировать, что такой подход значительно усложняет правильное и точное толкование рассматриваемых понятий правоприменителями. В последующем, отсутствие законодательно закрепленного термина «документ» чревато возникновением определенных сложностей в вопросах отграничения рассматриваемых определений¹⁷.

Поскольку в Федеральном законе от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» отсутствовала необходимая ссылка на понятие документа, требовалось срочно ликвидировать образовавшийся пробел в праве. Несовершенство терминологии удалось преодолеть путем включения в отечественную нормативно-правовую базу различных документоведческих и архивоведческих стандартов. Так, понятие «документ» было закреплено в Национальном стандарте Российской Федерации «ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 СИБИД. Управление документами. Общие требования», идентичному международному стандарту «ИСО 15489-1:2001 Информация и документация. Управление записями. Общие положения» (ISO 15489-1:2001 «Information and documentation – Records management – General»), который был подготовлен Всероссийским научно-исследовательским институтом документоведения и архивного дела (ВНИИДАД). В соответствии с пунктом 3.3 вышеупомянутого стандарта, «документ (record) – это зафиксированная на материальном носителе идентифицируемая информация, созданная, полученная и сохраняемая организацией или физическим лицом в качестве доказательства при подтверждении правовых обязательств или деловой деятельности»¹⁸.

¹⁶ Федеральный закон от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СПС КонсультантПлюс.

¹⁷ Столяров Ю.Н. От термина документированная информация пора отказаться. Отклик на ст.: Зиновьева Н.Б. Документ или документированная информация? // Науч. и техн. б-ки. 2013. №5. С. 117.

¹⁸ ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 «Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования» (утв. Приказом Ростехрегулирования от 12.03.2007 №28-ст) // СПС КонсультантПлюс.

В итоге, терминологический стандарт, «ГОСТ Р 7.0.8-2013 СИ-БИБД. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения», существенно меняет подход к пониманию рассматриваемых понятий. Происходит четкое отграничение определения «документ» от «документированной информации»: «документ – это зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать», а «документированная информация – это структурированная информация, зафиксированная на носителе»¹⁹. Исходя из этого, можем сделать следующий вывод, объем понятия «документ» включает лишь тот текст на носителе, который имеет строго определенные реквизиты, позволяющие идентифицировать и подтвердить юридическую силу документа.

Достаточно подробное изучение термина «документ» – это необходимость, обусловленная его высокой значимостью в системе документационного обеспечения управления. Поскольку понятие является основой формирования документального фонда, состоящего из совокупности различных документов, представляется необходимым рассмотрение некоторых наиболее значимых для нашей работы категорий документов.

В первую очередь, рассмотрим термин «электронный документ». В связи с повсеместным внедрением систем электронного документооборота значительно возросла роль электронного документа. «Документированная информация, представленная в электронной форме, то есть в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах есть электронный документ»²⁰. «Особенностью электронных документов является то, что их информация представлена в электронно-цифровом виде, и как следствие, может быть воспринята человеком только при помощи соответствующих технических и программных средств»²¹. Тем не менее, все

¹⁹ ГОСТ Р 7.0.8–2013 «Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» (утв. Приказом Росстандарта от 17.10.2013 №1185-ст) // СПС КонсультантПлюс.

²⁰ Федеральный закон от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СПС КонсультантПлюс.

²¹ Боровлёва З.А. Формирование документального фонда органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (на примере Республики Коми): автореф. дис. ... канд. ист. наук. 05.25.02 / ВНИИДАД. М., 2008. С. 23.

компоненты определения документа в его электронном варианте должны быть соблюдены. Поэтому, в настоящее время, актуализировался вопрос приобретения электронной цифровой подписи, как одного из важных реквизитов документа.

Во-вторых, заострим внимание на понятии «официальный документ». Согласно терминологической базе документационного обеспечения, «официальный документ – это документ, созданный организацией, должностным лицом или гражданином, оформленный в установленном порядке»²². Ввиду того, что применение представленного определения на практике затруднено, Пленум Верховного Суда Российской Федерации определил круг признаков, придающих документу официальный статус.

Правильным видится подход, в соответствии с которым официальным признается документ, за которым государство в лице его уполномоченных органов в установленном законом порядке признает юридическое значение информации, закрепленной в документе.

Также представляется оправданным предложение об указании в определении официального документа того, что он подпадает под действие системы регистрации, строгой отчетности и контроля за обращением.

Следующий признак официального документа, выделяемый Пленумом Верховного Суда Российской Федерации, – наличие удостоверяющей силы, способной подтвердить события или факты, влекущие наступление соответствующих юридических последствий: предоставления прав, возложения обязанностей либо освобождения от них²³.

Кроме того, необходимо отменить следующее, документы, направленные на решение смежных вопросов, сгруппировываются по соответствующим основаниям, в целях систематизации и классификации образовавшейся документации. Такой подход имеет большое значение не только для высокой оперативности выполнения внутренней и внешней работы, но и для последующего хранения, а также использования документов в архивах.

²² ГОСТ Р 7.0.8–2013 «Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» (утв. Приказом Росстандарта от 17.10.2013 №1185-ст) // СПС КонсультантПлюс.

²³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 №24 (ред. 03.12.2013) «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» // СПС Консультант плюс.

Простейшим упорядочиванием документов является группировка их в дела. В соответствии с «ГОСТ Р 7.0.8-2013 СИБИБД. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» «дело – это документ или совокупность документов, относящихся к одному вопросу или участку деятельности, помещенных в отдельную обложку»²⁴. Наряду с чем, появляется номенклатура дел – специальный классификационный справочник, определяющий порядок распределения документов в дела. Другими словами, «номенклатура дел представляет собой систематизированный перечень наименований дел, заводимых в делопроизводстве организации, с указанием сроков их хранения, по установленной форме»²⁵.

Номенклатура дел обязательна для составления. Она способна охватить всю совокупность исполненных документов, создаваемых в процессе их деятельности. Являясь основой формирования документального фонда, номенклатура сгруппировывает документы в дела, систематизируя их, определяет сроки хранения, а также обеспечивает быстрый поиск необходимых документов.

Важно, что процесс формирования номенклатур дел любой организации неразрывно связан с функционированием целой системы документального фонда. Так, документы органов исполнительной власти, размещенные по определенному принципу (в аспекте того или иного процесса управления) в номенклатуре дел, позволяют наблюдать реальные изменения конкретной деятельности за различный период времени.

Таким образом, на основании всего вышеизложенного можно сделать вывод, что проанализированные элементы составляют понятийную систему документального фонда и неразрывно взаимосвязаны.

²⁴ ГОСТ Р 7.0.8–2013 «Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» (утв. Приказом Росстандарта от 17.10.2013 №1185-ст) // СПС КонсультантПлюс.

²⁵ «Основные Правила работы архивов организаций» (одобрены решением Коллегии Росархива от 06.02.2002) // СПС КонсультантПлюс.

§1.3. «Документальный фонд» в условиях цифровизации общества

Как и любая страна, Российская Федерация стремится к совершенствованию технологических подходов и решений в различных сферах жизни общества. В этом смысле преобразования методов и способов управления, повышение качества взаимодействия государственных органов с населением страны, их межведомственной коммуникации, введению в действие высокоэффективных технологий по различным направлениям деятельности, – непосредственные задачи по реализации поставленной цели, в условиях мирового опыта экономического и социального развития.

В развитых странах происходит повсеместный переход к цифровой экономике, основой формирования и «трендом эффективного развития»²⁶ которой выступает цифровизация. Термин «цифровизация» появился не так давно. Впервые этот термин («Being Digital»), что в буквальном переводе с английского означает «цифровое существо»), был введен в обиход американским ученым Николасом Негропonte (США, Массачусетский университет), сформулировавшим в 1995 г. концепцию Электронной экономики²⁷. «В связи с интенсивным развитием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и началом процесса активной информатизации, вызванного формированием технологического уклада, этот термин совершенно осознанно использовался в качестве востребованного специального понятия»²⁸.

В настоящее время, в научной литературе термин «цифровизация» используется как в узком, так и в широком смысле. Под цифровизацией в узком смысле принято понимать процесс преобразования информации в особую цифровую форму, который применяется для снижения издержек (например, по ее хранению), появления новых возможностей. Тогда как в широком смысле, цифровизация – это эффективный способ цифровой трансформации информации, отвечающей определенным требованиям.

²⁶ Халин В.Г., Чернова Г.В. Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски // Управленческое консультирование. 2018. № 10 (118). С. 46-63.

²⁷ Negroponte N. Being Digital / N. Negroponte. NY: Knopf, 1995. 256 p.

²⁸ Домаков В.В. Нормативное внедрение «цифровой экономики» в России и его последствия. СПб.: Стратегия будущего, 2018. №2-1 (22). С. 48.

Во-первых, цифровизация пронизывает различные сферы общественной жизни людей. Во-вторых, преобразование массивов информации и процессов управления, должно сопровождаться рациональным и эффективным использованием результатов такой деятельности. В-третьих, результаты цифровизации должны быть доступны и понятны как можно более широкому кругу пользователей, а не только специалистам этой области познания. При этом также необходимо, чтобы все пользователи обладали соответствующими навыками работы с цифровой информацией.

Если ранее вопрос об информатизации и компьютеризации в основном ограничивался лишь организацией рабочего пространства, снабженного необходимой вычислительной техникой, компьютерами, а также информационными технологиями, то с началом перехода к цифровизации значительно возрастают возможности цифрового представления информации. Цифровизация формирует целостные экосистемы и платформы, готовые для решения целых классов задач. В рамках таких технологических «сред обитания», каждый пользователь самостоятельно решает вопрос о целях каждой конкретной системы. Например, грамотно и оперативно организовывать документационные процессы, в том числе, документальный фонд организаций и учреждений различных форм собственности. При этом информация, представленная в цифровом формате, будет отличаться качеством и количеством свойств от своих аналоговых вариантов. В этой связи, представляется важным внедрение в процесс формирования документального фонда органов власти новых цифровизационных решений. Например, документопотоки, организуемые в результате взаимодействия и предоставления государственных услуг органами исполнительной власти гражданам нашей страны, будут отличаться свойствами, позволяющими, повысить эффективность предоставления таких услуг.

Отметим некоторые принципиальные различия аналоговых носителей информации и цифровых вариантов. «Цифра» позволяет обеспечить использование разнообразных физических принципов её представления, запоминания, передачи, зашифровки и дешифровки; цифровизация – это, безусловно, передача информации с использованием различных материальных носителей; цифровые принципы сводят к минимуму риск потери точности информации

при ее копировании и/или распространении; многократно увеличивается плотность записи и скорости передачи информации; минимизируется потеря оцифрованной информации.

Представляется, что все вышеперечисленные преимущества цифровых факторов, при их грамотном использовании, могут приобрести усовершенствованную систему по созданию, обработке и хранению документированных массивов информации. Такой подход качественно улучшит работу по образованию и сохранению документального фонда.

В.В. Домаков, доктор технических и экономических наук, профессор, называет появление первых попыток внедрения цифровых технологий в хозяйственную деятельность России «симптомами» цифрового существа²⁹. Введение новых для страны явлений цифровизации были замечены и озвучены в 2016 г. международной финансовой организацией, оказывающей техническую и финансовую помощь развивающимся странам, Мировым банком (англ. The World Bank). В «Докладе о мировом развитии – 2016: цифровые дивиденды»³⁰, были отмечены некоторые положительные тенденции России в сторону цифровизации: создание проекта «Портал открытых данных Российской Федерации» – сервис разработан для предоставления различной информации, создаваемой государственными органами и публикуемой в виде машиночитаемых форматов (CSV, XML, JSON, ODS и другие)³¹; внедрение системы «Электронное правительство» (англ. e-Government) – пакета технологий и набора сопутствующих организационных мер нормативно-правового обеспечения для организации цифрового взаимодействия между органами государственной власти различных ветвей власти, гражданами, организациями и другими субъектами экономики³²; также успешная работа таких отечественных цифровых гигантов, как «Яндекс», «Касперский», службы онлайн-заказов.

²⁹ Домаков В.В. Нормативное внедрение «цифровой экономики» в России и его последствия. СПб.: Изд-во «Стратегия будущего», 2018. № 2-1 (22). С. 50.

³⁰ Всемирный банк. 2016 год. Доклад о мировом развитии 2016 «Цифровые дивиденды». Обзор. Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия. Лицензия: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/> (дата обращения: 27.03.2020).

³¹ Портал открытых данных Российской Федерации. URL: <https://data.gov.ru/> (дата обращения: 27.03.2020).

³² Правительство России. URL: <http://government.ru/> (дата обращения: 27.03.2020).

Россия как государство нацеленное на развитие передовых технологий, укрепление уровня не только необходимой, но и достаточной экономической и финансовой стабильности, стремится занять лидирующее положение среди экономически развитых мировых сообществ, по внедрению цифровизации в жизнь и работу как государственных органов, так и всего населения страны в целом.

Учитывая географические и другие характерные особенности Российской Федерации, достаточно проблематично реализовать резкий переход к цифровизации, и повсеместно закрепить цифровизационные позиции во всех структурах на всей территории страны. На сегодняшний день, далеко не все субъекты страны имеют одинаковое инфраструктурное развитие, необходимое для успешного внедрения цифровизации. Отстающие в этом плане регионы, достаточно удаленные от городов-миллионников, где уже сейчас частично работает «цифра», еще не скоро смогут полностью использовать новые технологии. Однако государственные органы нацелены на разрешение возникающих проблем, а также установление технологически развитой системы, которая смогла бы успешно работать с учетом всех особенностей нашей страны.

Так, с мая 2017 г. началось нормативное внедрение «цифры» в экономику страны. Точнее, Указом Президента Российской Федерации «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы» № 203 от 9 мая 2017 г. (далее, Стратегия на 2017-2030 годы) «цифровая экономика» начала активно развиваться в России. Во исполнение этого Указа была разработана Программа «Цифровой экономики Российской Федерации», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р.

Тема построения нового цифрового пространства в стране начала активно обсуждаться на различных уровнях. О ней говорят как на профессиональных, экспертных площадках, так и на бытовом уровне. Также дискуссии о цифровой экономике ведутся и в научном сообществе. По мнению профессора В.В. Домакова «интерес к «цифровой экономике» сразу же определил ее «научную значимость»³³. Специалисты сходятся во мнении, что такие техно-

³³ Домаков В.В. Нормативное внедрение «цифровой экономики» в России и его последствия. СПб.: Стратегия будущего, 2018. № 2-1 (22). С. 47–60.

логические тренды как всеобщая цифровизация, роботизация, распространение гибких форм занятости активно переформируют рынок труда уже сейчас³⁴. И представители государственной власти уверены в необходимости перехода к цифровизации, производству отечественных механизмов построения «цифровой экономики». Так, в марте 2020 года премьер-министр правительства Российской Федерации Михаил Мишустин призывает локализовать производство электронных компонентов в целях построения собственной отечественной производственной цифровой цепочки. На совещании по развитию электронной промышленности он отметил, что сейчас во всем мире стремительно идет цифровизация, внедряется искусственный интеллект, поэтому, – «Чтобы не отстать, преодолеть зависимость от импорта, надо научиться разрабатывать и производить собственные электронные компоненты»³⁵.

Стратегия на 2017–2030 годы легально ввела в оборот термин «цифровая экономика», подразумевающая хозяйственную деятельность, которая базируется на особом факторе производства – данных в цифровом виде, обработке больших объемов информации и дальнейшем использовании полученных результатов, которые, «по сравнению с традиционными формами хозяйствования, позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг»³⁶. Программа «Цифровой экономики Российской Федерации», созданная на основе рассматриваемой Стратегии на 2017–2030 годы, стала исходить из того, что «цифровая экономика – это хозяйственная деятельность, ключевым фактором производства в которой являются данные в цифровой форме, способствующие формированию информационного пространства с учетом потребностей граждан и общества, в получении качественных и достоверных сведений, развитию информационной инфраструк-

³⁴ Эксперты обсудили, какие профессии останутся перспективными в будущем // РИА Новости. URL: <https://na.ria.ru/20200416/1570083948.html> (дата обращения: 20.04.2020).

³⁵ Мишустин призвал локализовать производство электронных компонентов // РИА Новости URL: <https://na.ria.ru/20200416/1570083948.html> (дата обращения: 20.04.2020).

³⁶ Указ Президента РФ от 09.05.2017 №203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СПС КонсультантПлюс.

туры страны, созданию и применению информационно-телекоммуникационных технологий, а также формированию новой технологической основы для социальной и экономической сферы»³⁷.

Все вышеизложенное применительно к документальному фонду относится следующим образом. Формат цифровых технологий, активно внедряющийся во все сферы деятельности, позволит вывести работу по созданию документального фонда различных коммерческих структур, а также органов государственной власти на качественно новый уровень. При этом, более подробно рассматривая деятельность органов власти, уже частично перешедших на практику использования цифровых ресурсов, можно констатировать, что значительно увеличивается эффективность их работы, качество предоставления государственных услуг и, конечно, повышается уровень внутренней межведомственной коммуникации.

Остро встает вопрос о создании целостной, единообразной системы программных комплексов, основанных на новых цифровых технологиях. На сегодняшний день наблюдается практика внедрения в работу некоторых учреждений и различных органов власти цифровых аналогов обработки информации, создания и хранения документации. При этом отсутствие унификации в системе электронной обработки, хранения и учета документов в органах власти, в негосударственных и коммерческих организациях ведет к образованию отрицательных показателей цифровизации, – документы не поддаются сквозному анализу и последующей обработке. Как правило, такая проблема возникает в результате того, что разные государственные структуры, различные дочерние коммерческие организации, филиалы при работе с документами используют разное программное обеспечение. В связи с чем, при необходимости оперативного получения конкретных данных, сведений, а также при направлении документов в архивные ведомства, не всегда есть возможность быстро осуществить обработку запрашиваемой информации. Например, возникла проблема расшифровки данных и материалов, переданных Оргкомитетом Олимпийских зимних игр 2014 года в Сочи, которые были созданы с помощью нестандарт-

³⁷ Указ Президента РФ от 09.05.2017 №203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СПС КонсультантПлюс.

ного программного обеспечения. Государственный архив Российской Федерации оказался технически не готов расшифровать переданную информацию³⁸.

Таким образом, использование систем цифрового обеспечения для создания образцов документов, их дальнейшего сопровождения в организациях должно основываться на устойчивых цифровых программных продуктах, базирующихся на единых отраслевых стандартах и правилах создания, хранения, учёта, описания, использования цифровых документов. Такой системный и, главным образом, унифицированный подход позволит обеспечить единый алгоритм взаимодействия органов власти федерального, регионального и муниципального уровней, а также внутреннее взаимодействие любых организаций.

Функционирование различных программных обеспечений, не стыкуемых по формату обработки данных, мощности, уровню и способу оптимизации потоков информации, – распространенная проблема, которая требует серьезной работы. Однако наряду с этим, остро стоит вопрос технической разработки, производства отечественных цифровых систем и программ, способных заменить зарубежные аналоги. Замена систем, разработанных зарубежными компаниями, безусловно, стратегически важная задача, позволяющая качественно повысить уровень защиты обрабатываемой информации, свести к минимуму утечку сведений, а также противостоять кибератакам. Масштабная работа по разработке отечественного программного обеспечения для осуществления эффективной работы по формированию документального фонда государственных органов власти, представляется важным этапом цифровизации. В результате можно будет достичь максимального межведомственного взаимодействия, оперативной коммуникации с гражданами, обращающимися в государственные органы по различным вопросам.

В тесной взаимосвязи с техническим оснащением и разработкой новых программных комплексов идет вопрос о защите персональных данных. Отдельные аспекты, касающиеся персональных данных, а также обеспечения защиты такой информации от неправо-

³⁸ Цифровизация деятельности национальных архивов. Пути решения законодательных проблем // Совет Федерации Федерального Собрания РФ. URL: <http://council.gov.ru/media/files/otfFLICObbX3tE9sF3AqngDIH3I28gaD.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).

мерного доступа, присутствуют практически в любом законодательном массиве. Нормативно-правовую базу, определяющую правовую режим указанного вида информации, можно разделить на два основных блока: во-первых, это собственно законодательство о персональных данных (в основе которого Федеральный закон от 27 июля 2006 г. №152-ФЗ «О персональных данных»); во-вторых, иное законодательство (как отраслевое, так и комплексное), использующее указанные сведения применительно к регулируемой им сфере. Отметим, что первый блок содержит: основные понятия в сфере персональных данных, общие принципы и условия обработки таких данных, права субъектов персональных данных, обязанности оператора, положения о контроле, надзоре и ответственности за нарушение установленных законом требований. Далее, общие положения находят более конкретизированное толкование и используются в качестве одного из способов охраны прав граждан, которые закреплены в конкретном федеральном законе³⁹.

В соответствии с определением, закрепленным в Федеральном законе «О персональных данных» под персональными данными принято понимать различную информацию, которая прямо либо косвенно относится к субъекту-носителю персональных данных⁴⁰. В странах-членах Европейского союза понятие «персональные данные» расширено и определяется более детализировано⁴¹. Так, анализируя положения Регламента 2016/679 «Общее положение о защите данных» (GDPR), нужно указать, что в документе акцентируется внимание на содержательной стороне термина «персональные данные». Анализируемое понятие состоит из непосредственно данных, под которыми подразумевается любая информация, дающая возможность прямым или косвенным образом определить физическое лицо (имя, почтовый адрес, адрес электронной почты, фотография, IP-адрес, данные о локации, файлы cookie), а также данных, конфиденциального характера (например, данные о религии, состоянии здоровья, принадлежности к расе). Норма, указанная в статье 9 Регламента, подчеркивает запрет обработки перечисленных видов информации.

³⁹ Рузанова В.Д. Право на защиту персональных данных: гражданско-правовой аспект // Гражданское право. 2019. №6.

⁴⁰ Федеральный закон от 27.07.2006 №152-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О персональных данных» // СПС КонсультантПлюс.

⁴¹ Регламент (ЕС) № 2016/679 Европейского парламента и Совета о защите личности // UNIS, a.s. URL: <https://www.unis.cz/ru/gdpr> (дата обращения: 21.04.2020).

Вышеприведенное деление, упомянутое также в статье 11 Федерального закона «О персональных данных», свидетельствует о определении в отдельную группу так называемых биометрических персональных данных (сведений, характеризующих физиологические и биологические особенности человека). Использовать биометрические персональные данные возможно только при наличии письменного согласия человека, однако предполагаются исключения из данного правила (ч. 2 статья 11)⁴².

В 2017 году в связи с принятием Федерального закона № 482-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» произошли важные изменения, касающиеся процедуры использования биометрических данных. В определенных случаях, на основании согласия идентифицируемого гражданина, органы государственной власти и иные организации, предусмотренные федеральным законодательством, имеют право безвозмездно разместить в электронной форме сведения, необходимые для регистрации гражданина и другие сведения, предусмотренные федеральным законодательством в Единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА) и в Единой биометрической системе (ЕБС)⁴³.

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» закрепляет правовые основы функционирования Единой системы идентификации и аутентификации, а также Единой информационной системы персональных данных.

Размещением сведений в ЕСИА и ЕБС занимается сотрудник органа государственной власти или организации, который после удостоверяет факт размещения сведений усиленной квалифицированной электронной подписью. На государственные органы и организации также устанавливается обязанность по организации мероприятий по контролю и надзору за выполненными действиями.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации № 1322-р «Об утверждении формы согласия на обработку персональных данных, необходимых для регистрации гражданина Российской Федерации в единой системе идентификации и

⁴² Федеральный закон от 27.07.2006 N 152-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О персональных данных» // СПС КонсультантПлюс.

⁴³ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» ОТ 31.12.2017 № 482-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

аутентификации» данные в ЕСИА и ЕБС можно размещать только с согласия лица, владельца этих данных, которые подтверждаются с помощью данных его голоса и сканирования лица.

Органы государственной власти и организации могут произвести идентификацию гражданина России без его присутствия с помощью информационно-коммуникационных технологий. В таком случае запрашиваются сведения из регистра физических лиц единой системы. При этом стоит учитывать, что данные сведения выдаются органам государственной власти и учреждениям, при совпадении предоставленных биометрических персональных данных физического лица с данными, содержащимися в Единой биометрической системе.

Размещение сведений в Единой информационной системе персональных данных, дает возможность обработки биометрической информации, ее сбора, хранения, проверки и передачи сведений о ее соответствии представленным биометрическим персональным данным гражданина. Состав данных сведений утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2018 г. № 772.

Проанализировав вышеперечисленные документы, можно сделать вывод, что на сегодняшний день, активно развивается и дополняется нормативно-правовая и техническая базы, связанные с внедрением биометрических данных. Биометрия – это надежный способ идентификации личности, обеспечение беспрецедентной защиты персональных данных гражданина. Внедрение биометрии можно рассматривать как одно из направлений цифровизации. Поскольку это новый подход получения, обработки данных, использующий самые современные автоматизированные технологии.

Необходимо обратить особое внимание и на вопрос, связанный с внедрением биометрических персональных данных и программ при формировании документального фонда органов государственной власти. Биометрические технологии оказывают непосредственное влияние на оперативность и качество предоставления данных, которые в процессе работы государственных органов, поступают, регистрируются, а также хранятся в соответствующих государственных структурах. Использование биометрии позволяет не только ускорить объемы обработки поступающих от граждан, организаций заявлений и документов, но и посредством установления механизма удаленной идентификации, станет причиной повышения доступности финансовых услуг, в том числе для людей с

ограниченными возможностями, пожилого и маломобильного населения. Рассматривая вопрос расширения использования биометрических технологий как одного из элементов построения цифровой экономики в стране, приходим к однозначному выводу, что это стратегически важное для государства решение, которое в совокупности с ранее описанными направлениями развития, позволит качественно повысить уровень жизни людей, сделает более доступными каналы получения и использования информации.

Важно отметить, что биометрические данные являются особо «чувствительными» сведениями, компрометация которых может привести к серьезным последствиям. В связи с этим, при использовании биометрических данных в целях идентификации должны применяться единые требования к их передаче, хранению, обработке и защите.

Следующий аспект, влияющий на развитие документального фонда в условиях цифровизации общества, – это вопрос обеспечения надлежащей безопасности документов и баз данных, образующих документальный фонд. По причине важности этого вопроса, обратим на него особое внимание.

Основополагающим принципом построения любой деятельности федеральных, региональных и муниципальных органов власти, организаций, разных форм собственности – это надлежащее обеспечение защиты информации, образующейся в процессе работы того или иного государственного органа, муниципалитета, организации. Вся совокупность таких данных является собственностью того публично-правового образования, учреждения, где она возникает. Соответственно документационные процессы, непосредственно сопровождающие их работу, должны выстраиваться на принципах, позволяющих реально сформировать систему защиты такой информации от несанкционированных действий лиц, не имеющих права на доступ к ней. Важно, что защита информации представляет целый комплекс мероприятий правового, организационного и технического характера, направленных на достижение самых различных результатов, в совокупности обеспечивающих полную защиту данных, не подлежащих обнародованию⁴⁴.

⁴⁴ Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Поскольку мы говорим о цифровизации и ее влиянии на формирование документального фонда, а значит и о введении в оборот новых электронных способов обращения и обработки информации, то нельзя забывать, что электронные технологии, обеспечивая удобство работы, поиск и быстрый доступ, в то же время связаны с риском утраты больших массивов данных. Поэтому защита информации выступает важнейшим элементом дальнейшего развития цифровизации.

Помимо внешних противозаконных попыток завладения государственными, коммерческими данными и сведениями, определенный устойчивый процент потерь, утраты данных связан с внутренними факторами – ошибками сотрудников, лиц, так или иначе взаимодействующих с охраняемой законом информацией. Поэтому так важно обозначить вопрос квалифицированного кадрового обеспечения, а также своевременное проведение необходимых курсов по повышению профессиональных навыков и качеств сотрудников, взаимодействующих с документами, составляющими документальный фонд любой организации.

Очень важна подготовка высококвалифицированных специалистов в области профессионального обращения с документированной информацией, базами данных, системами электронного документооборота. Именно поэтому многие высшие образовательные учреждения России, занимаются подготовкой таких кадров на базе бакалаврского образования по программам «документоведение и архивоведение». Студенты, обучающиеся по данному направлению подготовки, подразделяются на два основных профиля: первое, это IT-подготовка (информационная безопасность и защита информации, изучение специализированных программ и баз данных), либо второе, менеджмент (документационное обеспечение управления, организация государственных учреждений в России). Выпускники таких профильных направлений, являются востребованными специалистами на рынке труда, поскольку примерно половина учебного процесса посвящена организации эффективного документооборота в современном обществе. Студенты изучают: особенности организации документооборота в рамках конкретной коммерческой организации, государственного сектора, отраслевые и муниципальные базы данных, различные дисциплины организации документационного обеспечения, методы защиты информации на бумажных и электронных носителях. Достаточно большой

объем осваиваемого материала составляют профилирующие отрасли права (конституционное, административное, гражданское, уголовное право), процессуальные отрасли (гражданское процессуальное, административно-процессуальное, уголовно-процессуальное), и различные подотрасли права (информационное, архивное и др.). Также в курс обучения включена практика в любых структурах, имеющих на хранении большие массивы документов, данных или значительный документооборот. Выпускники рассматриваемого направления подготовки компетентны в вопросах составления различных документов, могут участвовать в разработке и совершенствовании программ и баз данных, ведут учет документопотоков организации, занимаются логистикой. Владеют технологиями кодировки «закрытых» данных.

Таким образом, подбор высококвалифицированного персонала, с учетом имеющихся на сегодняшний день направлений подготовки в ведущих образовательных учреждениях страны, позволит свести к минимуму процент ошибок, связанных с отсутствием должной и достаточной квалификации работников, допущенных к соответствующей работе. В этой связи также важно отследить следующее, всегда ли учитывают рассматриваемые направления и программы подготовки кадров развитие информационных технологий, акцентируется ли внимание на стремлениях государства перейти к цифровизации. Информатизация, хранение и обработка оцифрованных материалов, приём электронных документов и главное – обеспечение сохранности данных, требует совершенно нового типа специалиста, хорошо владеющего основами нового цифрового управления информацией.

Далее рассмотрим такой важный аспект, как организация архивного хранения документов, составляющих документальный фонд. В период широкого распространения цифровизации, данный вопрос также актуален.

Согласно данным, размещенным на официальном сайте Федерального Архивного агентства, ежегодно объем документов, принимаемых на хранение в государственные и муниципальные архивы, в среднем увеличивается на 1,7 млн. единиц хранения⁴⁵. Та-

⁴⁵ Архивный фонд Российской Федерации // Федеральное Архивное агентство URL: <http://archives.ru/af.shtml> (дата обращения: 19.05.2020)

кая тенденция находится в прямой взаимосвязи с общей экономической ситуацией в стране, регионах Российской Федерации. Если внутренние экономические показатели государства стабильны, то архивный фонд организации, состоящий из документов, образовавшихся в процессе ее деятельности, не поступает на постоянное хранение в государственный (муниципальный) архив, для которого данная организация-фондообразователь является источником комплектования. Однако если ситуация в стране носит кризисный характер, показатели банкротства населения увеличиваются, то в связи с ликвидацией организаций, у которых нет правопреемника, документы постоянного срока хранения и документы по личному составу передаются государственный архив Российской Федерации⁴⁶. Это является прямой связью между экономикой государства и архивным делом.

В начале 2020 года весь мир был охвачен пандемией, вызванной вспышкой коронавирусной инфекции (COVID-19). Тяжелая эпидемиологическая ситуация сложилась и в Российской Федерации. В связи с чем, в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения страны, а также для предотвращения распространения заболевания, были объявлены нерабочие дни и введены самоизоляционные мероприятия⁴⁷, отразившиеся на доходах граждан страны, индивидуальных предпринимателей, а также юридических лиц. В итоге, в январе-марте 2020 года более 22,4 тыс. граждан, включая индивидуальных предпринимателей, были признаны банкротами. Как следует из официальной статистики Единого федерального реестра сведений о банкротстве (Федресурс),

⁴⁶ «Основные Правила работы архивов организаций» (одобрены решением Коллегии Росархива от 06.02.2002) // СПС КонсультантПлюс.

⁴⁷ Указ Президента РФ от 25.03.2020 N 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней», Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», Указ Президента РФ от 28.04.2020 № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», Указ Президента РФ от 11.05.2020 № 316 «Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СПС КонсультантПлюс.

эти показатели на 68% больше, чем за тот же период прошлого года (см. Приложение 1).

Анализируя данный конкретный пример, можем говорить о том, что по причине увеличения банкротства граждан в этом году, возрастет объем документов, которые поступят на постоянное хранение в государственные (муниципальные) архивы в ближайшие годы. Соответственно необходимо качественно и эффективно организовать данную работу для предотвращения потерь каких-либо экземпляров документов.

Также в связи со сложившейся эпидемиологической ситуацией в России и вызванной этим обстоятельством самоизоляцией граждан страны, практически все сферы обслуживания населения перешли на дистанционный формат. Потоки бумажного делопроизводства по большей части были приостановлены в организациях, в том числе и в органах государственной власти. Все необходимые операции совершаются в электронном формате с использованием новых цифровизационных подходов, либо, в некоторых случаях, дорабатываются и улучшаются существующие информационные платформы.

Обратим внимание на функционирование документального фонда в органах исполнительной власти. В качестве примера рассмотрим алгоритм предоставления одной из государственных услуг, в сложившейся эпидемиологической обстановке. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» ограничен личный прием документов по признанию в Российской Федерации иностранного образования и (или) иностранной квалификации. Информация о снятии ограничений и начале очного приема будет размещена дополнительно на сайте Национального информационного центра по вопросам признания образования и (или) квалификации, ученых степеней и званий, полученных в иностранном государстве⁴⁸, а также в со-

⁴⁸ Процедура признания иностранного образования (устаревший термин Нострификация) // Национальный информационный центр по вопросам признания образования и (или) квалификации, ученых степеней и званий, полученных в иностранном государстве. URL: <https://nic.gov.ru/ru/proc/nic> (дата обращения: 20.05.2020)

ответствующем разделе справочно-информационного интернет-портала государственных и муниципальных услуг Российской Федерации» (Госуслуги)⁴⁹.

На сегодняшний день, данная процедура получения государственной услуги выглядит следующим образом: во-первых, необходимо подготовить комплект документов и подать заявление по почте, либо через Личный кабинет, либо через Единый Портал Государственных услуг (ЕГПУ); во-вторых, отслеживать статус готовности документа, и, наконец, в-третьих, получить документ почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

В целом, говоря о предоставлении государственных услуг сегодня, мы обязательно должны понимать, что все использующиеся для этого средства и методы должны постоянно актуализироваться, трансформироваться, принимая для общества и государства наиболее удобную для обеих сторон форму. В этой связи, также важно оптимизировать процесс работы с многочисленными документопотоками, создавая при этом документальный фонд нового и современного уровня, полностью отвечающего цифровым настройкам нашего государства.

Заместитель председателя Правительства Российской Федерации по вопросам цифровой экономики и инновациям, связи, СМИ, а также культуры, туризма и спорта, Дмитрий Чернышенко 12 марта 2020 года на встрече заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти, ответственными за цифровую трансформацию заострил внимание на том, что новые информационные системы, которые будут запущены в стране в ближайшее время, должны первоочередно работать в интересах конкретных пользователей государственных услуг. Поэтому, как он считает, каждая информационная платформа должна базироваться на возможностях сбора данных обратной связи, учитывать уровень удовлетворённости той услугой, которая была оказана в результате платформенных решений⁵⁰.

⁴⁹ Портал государственных услуг Российской Федерации. URL: <https://www.gosuslugi.ru/> (дата обращения: 20.05.2020).

⁵⁰ Встреча Михаила Мишустина с заместителями руководителей федеральных органов исполнительной власти, ответственными за цифровую трансформацию // Правительство России URL: <http://government.ru/news/39129/> (дата обращения: 23.05.2020)

Таким образом, развитие цифровых технологий и их повсеместное проникновение в жизнь людей, безусловно, оказывает большое влияние на различные социальные процессы. Тотально это влияние проявляется в экономическом секторе, где развитие цифровой экономики становится одним из ключевых приоритетов не только в России, но и во всем мире. Кроме того, процессы цифровизации также активно затрагивают сферы образования, здравоохранения, правотворчества и правоприменения, охватывают процессы формирования документального фонда.

Анализируя направления цифрового развития и его влияние на документальную сферу жизни общества и государства, мы приходим к выводу, что современный документооборот должен соответствовать актуальным процессам цифровой «трансформации» общественных отношений. Поэтому справедливо утверждение, что процесс цифровизации общества непосредственно воздействует на формирование современного документального фонда различных органов власти, организаций и учреждений.

ГЛАВА 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ДОКУМЕНТАЛЬНОГО ФОНДА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Исследование проблем, связанных со становлением и функционированием системы органов государственной власти Российской Федерации относится к числу наиболее актуальных направлений современной юридической науки. К тому же, важность рассмотрения вопросов, сопряженных с особенностями образования и развития управленческих, исполнительно-распорядительных, а также контролирующих органов обосновывается высокой значимостью государственного аппарата в функционировании социальных институтов и государства в целом. Система органов исполнительной власти, являясь важнейшим элементом российской политической системы, требует приоритетного изучения, поскольку именно она оказывает непосредственное влияние на все сферы жизни общества.

В конце XX века произошло кардинальное изменение советской государственности. Принятая в 1993 году Конституция Российской Федерации провозгласила принцип федеративного государственного устройства. В результате чего, такие вопросы как предмет ведения государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также их полномочия были четко разграничены⁵¹. Сформировалась двухуровневая система государственных органов, состоящая из законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти.

Установившийся новый подход к устройству системы государственного управления, требовал сопутствующего нормативного регулирования⁵². Ситуация существенно усложнялась тем, что перед субъектами федеральной власти стояла непростая задача по формированию нового нормативно-правового базиса. Во-первых, федеральным законодательством были установлены «ограничительные рамки», обеспечивающие необходимый уровень правовой защиты общества и государства, в соответствии с которыми законы

⁵¹ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС КонсультантПлюс.

⁵² Филимонов А.Г. Федерация в современной России: проблемы и перспективы развития // Вестник Воронежского института МВД России. 2018. №1. С. 174.

и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не вступали бы в противоречие с положениями федеральных законов. Во-вторых, исторические и национальные особенности некоторых субъектов затрудняли реальное обеспечение только что принятых законодательных инициатив органами исполнительной власти. И наконец, в-третьих, было необходимо создать и выстроить единую целостную систему документационного обеспечения управления. Образование различных органов власти, безусловно, требовало оперативного ведения документационной работы, деятельности, охватывающей ряд наиболее важных вопросов по организации работы с совокупностью документов, составляющих документальный фонд органов исполнительной власти.

Таким образом, в первую очередь, в хронологической последовательности проанализируем нормативно-правовую и методологическую основу регулирующую деятельность федеральных и региональных органов исполнительной власти по вопросам формирования документального фонда. Изучим последовательность становления и развития документального законодательства. Выявим особенности реализации такой деятельности, в условиях стремительно развивающейся цифровизации общества, охарактеризуем основные положения по организации документального фонда. С учетом того, что в организационном и функциональном плане важнейшей составляющей документального фонда является номенклатура дел, рассмотрим и изучим основополагающие принципы составления номенклатуры дел, ее видовое разнообразие, назначение, а также правила по ее разработке и ведению. Представляется, что такой подход – это необходимая составляющая комплексного анализа документального фонда органов исполнительной власти Российской Федерации. В качестве заключения, отметим перспективы развития и пути совершенствования документального фонда органов исполнительной власти с учетом цифровизационной тенденции.

§2.1. Становление и развитие документального фонда федеральных и региональных органов исполнительной власти Российской Федерации: особенности нормативно-правового регулирования

Эпоха социально-политического реформирования, начавшаяся в 1990-х годах, была направлена на конституционное закрепление принципа разделения властей. С 12 декабря 1993 года, ознаменованного принятием Конституции Российской Федерации, обеспечение такого подхода стало возможным. Новая система установила взаимодействие всех уровней государственной власти, сформировала четкий перечень функций государственных органов, а также предполагала наступление юридической ответственности в случае ненадлежащего исполнения своих обязанностей государственными служащими. Таким образом, новая концепция, изменившая, главным образом, функциональную систему государственных органов, закономерно требовала соответствующей нормативной регламентации сферы документационного обеспечения управления, а равно и вопросов формирования документального фонда в различных организациях и органах власти. Поскольку качественно образованное нормативно-правовое, методическое регулирование всей совокупности задач документационного сопровождения, напрямую зависит от эффективно выстроенной работы с документацией при реализации определенных функций и задач, что обеспечивает успешную работу любой организации или предприятия.

В поле настоящего исследования – особенности нормативно-правового становления исключительно государственного исполнительного регулирования в сфере документационного обеспечения управления. Руководствуемся следующими аргументами.

Исполнительная власть занимает особое место в системе государства и оказывает большое влияние на жизнь общества, поскольку находится в постоянной неразрывной связи и непосредственном контакте с физическими лицами и организациями. Федеральные и региональные исполнительные органы вне зависимости от своего уровня власти способны не только воплощать в жизнь политические решения, но и зачастую иницируют и организуют их принятие с учетом мнения общественных объединений. Испол-

нительная ветвь власти в России по праву выступает наиболее видимой институцией всей государственно-правовой системы страны, непосредственно связанной с российским обществом.

Актуальные вопросы деятельности системы федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также различные сопутствующие смежные аспекты, традиционно находятся в поле зрения ученых-правоведов и достаточно широко освещаются в юридической научной литературе. Однако совершенно не изученным остается вопрос, касающийся современного состояния и проблем развития документального фонда органов исполнительной власти. Особенно важным представляется изучение данного вопроса в связи с переходом Российской Федерации к цифровой экономике. Поэтому поочередно рассмотрим особенности становления правового и методического обеспечения документооборота, правил формирования документального фонда и современные аспекты цифрового обращения с документами, образующими документальный фонд органов исполнительной власти.

Понятие «исполнительная власть» не содержится в законодательной базе, однако в его прямом значении определение сформировалось в правовой доктрине. Под исполнительной властью в российском правовом сообществе принято понимать целостное структурное образование государственного аппарата, в качестве характеризующих черт которого выступают следующие признаки:

- исполнительная ветвь власти относительно самостоятельна, поскольку основывается на принципе разделения властей;
- осуществляется специально уполномоченным и организованным коллективом людей (государственными служащими) – органами исполнительной власти, которые действуют в рамках своей компетенции и наделены полномочиями государственно-властного характера;
- органы исполнительной власти направлены на решение задач, определенных государством, при этом их деятельность носит исполнительно-распорядительный подзаконный характер и др.

Основополагающая идея исполнительной власти сводится к функции управления – обеспечению исполнения законов на всей территории страны. В связи с этим, понятие «исполнительная власть» содержит в себе целый комплекс различных взаимообусловленных аспектов. С одной стороны, в юридическом смысле, исполнительная власть – это право и возможность официальных

государственных руководителей управлять населением страны, посредством подчинения их воли властным велениям государства, тогда как с другой стороны, в политологическом смысле, «данное понятие охватывает комплекс политико-правовых явлений и прежде всего публичную администрацию (систему органов исполнительной власти), компетенцию ее органов и служащих, ее деятельность»⁵³.

Неоднократно подчеркивалось, что характерной особенностью органов исполнительной власти является их тесное взаимодействие с общественными, политическими структурами, а также населением России. Поэтому вопрос качества жизни граждан страны зависит от уровня подготовки управленческих решений органами исполнительной власти. Значительная часть информации, используемая для принятия управленческого решения, безусловно, имеет документированную форму, как, впрочем, и само управленческое решение. В конечном итоге, документационное обеспечение выступает важнейшим инструментом эффективного управления, поскольку документационные процессы позволяют сформировать максимально грамотное управленческое решение и направить его адресату. А вся совокупность таких решений и других важнейших документов образуют документальный фонд органов исполнительной власти.

М.В. Ларин утверждает, что российское делопроизводство на протяжении всего своего исторического развития находилось в постоянной зависимости от действующей системы управления. Согласно его позиции, крупнейшие реформы политического, социального и, конечно, экономического характера, проводимые в стране на различных этапах ее становления, «были тесно связаны с преобразованиями в области государственного управления и государственного делопроизводства»⁵⁴. При этом, организация делопроизводства отражала приоритетную систему управления страной и, впоследствии, делопроизводство изменялось вместе с руководящими управленческими ориентирами. Одновременно с этим, констатируется и тот факт, что, несмотря на глобальные изменения государственного устройства в России конце XX века, «советская нормативная база,

⁵³ Бахрах Д. Н., Российский Б. В., Стариков Ю. Н. БЗО Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. С. 50.

⁵⁴ Ларин М.В. Государственное регулирование делопроизводства в России: история и современность // Вестник архивиста. М., 2002. №3. С. 66-71.

регламентирующая работу с управленческой документацией, позволила не только обеспечить историческую преемственность, но и легла в основу дальнейшего нормотворчества»⁵⁵.

Последовательно рассмотрим основополагающий нормативно-правовой базис документационного обеспечения и делопроизводства, а также сформировавшееся на нем современное нормотворчество по вопросу организации документального фонда федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Начиная с 60-х по 90-е гг. XX века в советской России проблеме нормативной регламентации работы, связанной с опубликованием управленческой документации, было уделено достаточно много внимания. В 1961 году Советом Министров РСФСР было принято Постановление «О мерах по улучшению делопроизводства в учреждениях и организациях РСФСР», которое включало в себя примерную инструкцию о делопроизводстве в министерствах и ведомствах страны. Затем в 1963 году был создан первый общесоюзный нормативный документ по делопроизводству – «Основные правила постановки документальной части делопроизводства и работы архивов учреждений, организаций и предприятий СССР». А позже были разработаны и введены в действие: Единая государственная система делопроизводства (ЕГСД); Постановление Совета Министров СССР «Об утверждении Положения о Государственном архивном фонде СССР и Положения о Главном архивном управлении при Совете Министров СССР»; Типовая инструкция по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации (1992 г.). Созданная единая основа организации документопотоков, в масштабе всего государства, закрепила правила подготовки, принятия и реализации решений государственных органов, а также, в зависимости от практического и научно-исторического значения документов, установила сроки их хранения⁵⁶.

После распада СССР многие положения, регулирующие вопросы документационного обеспечения управления советского периода, длительное время не теряли своей актуальности из-за «отсутствия должного внимания к данной сфере ни с точки зрения

⁵⁵ Ларин М.В. Государственное регулирование делопроизводства в России: история и современность // Вестник архивиста. М., 2002. №3. С. 79.

⁵⁶ Ермолаева А.В. Документирование правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Саратовской области): дис. ... канд. ист. наук.05.25.02 / РГГУ. М., 2002. С. 54.

ее регламентации, ни с точки зрения управления со стороны государства»⁵⁷.

Определенные проблемы, с которыми столкнулись государственные органы в постсоветский период, в первую очередь, были связаны с организацией единого управления имеющимися ресурсами, необходимыми для выполнения основных функций и задач государственного управления, а во вторую – с необходимостью введения единого порядка, по межведомственному взаимодействию, а также установлению системы, обеспечивающей доступ граждан и организаций к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Таким образом, существовала острая необходимость образования основ нового информационно-документационного обеспечения данной сферы, а также обновления существующего советского нормативно-правового базиса.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 июня 1992 года № 1118-р, Комитетом по делам архивов при Правительстве Российской Федерации, 6 июля 1992 года была подготовлена и утверждена «Типовая инструкция по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации» (далее – Типовая инструкция) просуществовавшая до февраля 2001 года. Основные установления Типовой инструкции сводились к тому, что были утверждены общие положения, касающиеся организации управленческой деятельности и перечислены технологические требования по повышению эффективности работы с документами государственных органов. Было закреплено, что министерства и ведомства организуют и ведут делопроизводство на основании самостоятельно разрабатываемых индивидуальных инструкций и других нормативно-методических документов, не противоречащих Типовой инструкции.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 13 июля 1997 года № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов испол-

⁵⁷ Ларин М.В. О государственной политике в сфере документационного обеспечения управления / Документация в информационном обществе: административная реформа и управление документацией: Доклады и сообщения на одиннадцатой Международной научно-практической конференции 23-25 ноября 2004 г. // Росархив. ВНИИДАД. М., 2005. С. 20–27.

нительной власти и их государственной регистрации» был определен порядок, сроки подготовки и регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Данный документ определил форму нормативно правовых актов, посредством которых федеральные органы исполнительной власти могут издавать свои управленческие решения, – это постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции и положения.

Как указывает Р.Ф. Васильев, нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти обладают особой спецификой. Таким документам свойственно то, что они выступают средством реализации компетенции соответствующего властного исполнительного органа власти, средством реализации принципов, функций и методов вида государственной деятельности; образуют определенные правовые связи; носят властный, подзаконный характер; оказывают непосредственное влияние на правовые нормы (устанавливают, изменяют, отменяют)⁵⁸. И, конечно, издавать такие акты имеют право только лица, имеющие полномочия и входящие в структуру федеральных органов исполнительной власти, утверждаемую президентом Российской Федерации.

Следующим шагом по совершенствованию делопроизводства и усилению исполнительской дисциплины органов исполнительной власти стало распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 октября 2000 года № 1547-р, «О разработке единых основных правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти и утверждении типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти». В соответствии с вышеуказанным документом, Федеральной архивной службе (далее – Росархив) по согласованию с Госстандартом России предписывалось утвердить типовую инструкцию, по регулированию документационной сферы в федеральных органах исполнительной власти, где последним, исполнительным органам, было необходимо разработать собственные инструкции по делопроизводству в каждом федеральном исполнительном органе. Таким образом, сложилась определенная двухуровневая система документационного обеспечения федеральных органов исполнительной власти, которая просуществовала до 2009 года (Рисунок 1).

⁵⁸ Васильев Р.Ф. Акты управления (понятие и юридические свойства): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1980. С. 149–158, С. 298–301.

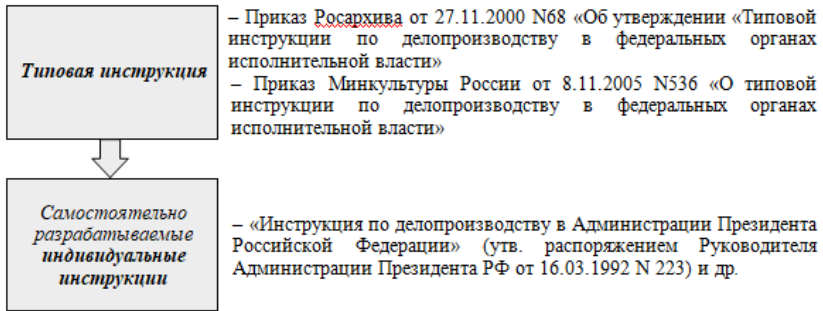


Рис. 1. Нормативное регулирование сферы делопроизводства органов исполнительной власти РФ с 2000 по 2009 гг.

«Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти» (далее – Федеральная типовая инструкция) утвержденная приказом Росархива от 27 ноября 2000 года № 68 действовала до 2006 года. Положения Федеральной типовой инструкции распространялись на организацию работы с документами независимо от вида носителя, включая их подготовку, регистрацию, учет и контроль исполнения, осуществляемые с помощью автоматизированных (компьютерных) технологий. Документом также уточнялось, что автоматизированные технологии обработки документной информации, применяемые в федеральном органе исполнительной власти, должны были отвечать требованиям инструкции по делопроизводству этого органа.

Далее Федеральная типовая инструкция, утвержденная приказом Росархива, утратила силу с момента утверждения приказа Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации (далее – Минкультуры России) от 8 ноября 2005 года № 536 «О типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти». Инструкция Минкультуры России была принята в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 года № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».

Новая Федеральная типовая инструкция выполняла важную функцию по обеспечению единообразия в процессах документирования и организации работы с официальными документами на всей территории Российской Федерации. Однако федеральным законом

от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – ФЗ об информации) вводятся новые нормы, согласно одной из которых регламентация сферы делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти переходит в подчинение *от инструкции к правилам*, утвержденным Правительством России⁵⁹.

Замена традиционного вида документа – инструкции на правила произошла только спустя три года после введения соответствующей нормы ФЗ об информации. И, наконец, в 2009 году было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» (далее – Правила). Поскольку до Правил делопроизводство осуществлялось согласно положениям другого нормативного источника – Федеральной типовой инструкции, важно подчеркнуть особый статус нового документа. Инструкция была утверждена Минкультуры России, тогда как Правила – Правительством Российской Федерации. Следует отметить, что впервые в истории развития делопроизводственной документации, документ определяющий порядок документирования деятельности федеральных органов исполнительной власти, был принят Правительством Российской Федерации. Безусловно, вышеназванное обстоятельство стало подтверждением факта о возрастающей роли делопроизводства в органах государственной власти.

По смыслу статьи 11 Федерального закона об информации, новому порядку организации делопроизводства, закрепленному в Правилах, должны были подчиняться не только федеральные государственные органы, но и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Вышеуказанные Правила действовали на протяжении достаточно долго времени, однако в силу Постановления Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2020 г. № 71 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» данный документ перестал действовать в стране.

Введение нового комплексного документа в сфере делопроизводства было вызвано рядом причин. С одной стороны, требовалось

⁵⁹ Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

унифицировать сформировавшуюся в стране систему документационного обеспечения, обеспечить единообразие подходов к образованию документального фонда всех государственных структур России. Приказ Росархива от 22 мая 2019 г. №71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления» (Зарегистрировано в Минюсте России 27.12.2019 № 57023) (далее – Правила делопроизводства), вступивший в силу в 2020 году, расширил сферу действия новых Правил по сравнению с предыдущим, действовавшим в России документом. С другой стороны Правила требовали серьезной доработки и конкретизации определенных норм, путем внесения в текст документа соответствующих дополнений и изменений. Рассмотрим некоторые наиболее дискуссионные положения данного документа, которые вызвали вопросы при их реальном, практическом применении.

Первый аспект – внешняя форма документов. Согласно Правилам, «служба делопроизводства осуществляет проверку правильности оформления документа», а «неправильно оформленные документы возвращаются исполнителю» (п. 21)⁶⁰. Однако при этом не указывается, нормам каких общегосударственных или локальных нормативных документов они должны соответствовать, кроме декларации о том, что «состав реквизитов документа определяется его видом и назначением» (п. 10)⁶¹. Как известно, определение вида документа непосредственно связано с его назначением. В свою очередь, назначение документа обусловлено спецификой деятельности как системы органов исполнительной власти в целом, так и функциями конкретного органа исполнительной власти в частности. Однако в рассматриваемых Правилах делопроизводства отсутствуют основные критерии, обуславливающие системный подход к установлению видового состава документов именно в федеральных органах исполнительной власти.

Кроме того, изучив положения стандарта «ГОСТ Р 7.0.97-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к

⁶⁰ Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 № 477 (ред. от 26.04.2016) «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // СПС КонсультантПлюс.

⁶¹ Там же.

оформлению документов», видим, что некоторые его нормы противоречат Правилам. Так, например, это касается количества используемых реквизитов (в стандарте – 30 реквизитов, в Правилах – 28), их наименований, а также порядка расположения самих реквизитов. Так, например, реквизит из стандарта «отметка о направлении документа в дело» в Правилах представлен как «отметка об исполнении документа и направлении его в дело». Характерной чертой названного стандарта является установление единообразия внешней формы основных управленческих документов, которую можно применить в любой организации. Представляется, что отказ от положений стандарта, направленных на унификацию, негативно отразился на практической деятельности органов исполнительной власти в вопросах их взаимодействия с гражданами, организациями, другими органами власти. Игнорирование положений стандарта в части регламентации оформления самих реквизитов не только не обеспечивали унификацию внешней формы создаваемых документов, но и позволили манипулировать предоставляемыми сведениями. Данное замечание, в частности, относится к распространенной в последнее время практике оформления такого реквизита, как «отметка о приложении», в котором указывается только количество листов (например, Приложения: всего на 51 л.). Рекомендуется, конечно, указывать наименования видов прилагаемых документов, количество листов в каждом из них, количество экземпляров для идентификации состава приложений.

Важно обозначить, что реквизиты, указанные в Правилах, распространяли свое действие только на документы, создаваемые в процессе деятельности федерального органа исполнительной власти. В результате поток входящих документов оказался вне регламентации с точки зрения оформления на них необходимых реквизитов. Вследствие этого, «указание по исполнению документа (резолюция)» может быть не только обязательным элементом для входящего документа, требующего принятия решения (исполнения), но и оформлено на отдельном листе.

Таким образом, анализ основного организационного документа в сфере документационной деятельности, который действовал в стране, до утверждения Росархивом новых Правил делопроизводства, закономерно требовал устранения недочетов и введения соот-

ветствующей нормативной замены. В итоге, современная нормативная база документационного обеспечения стала выглядеть следующим образом – см. рисунок 2.

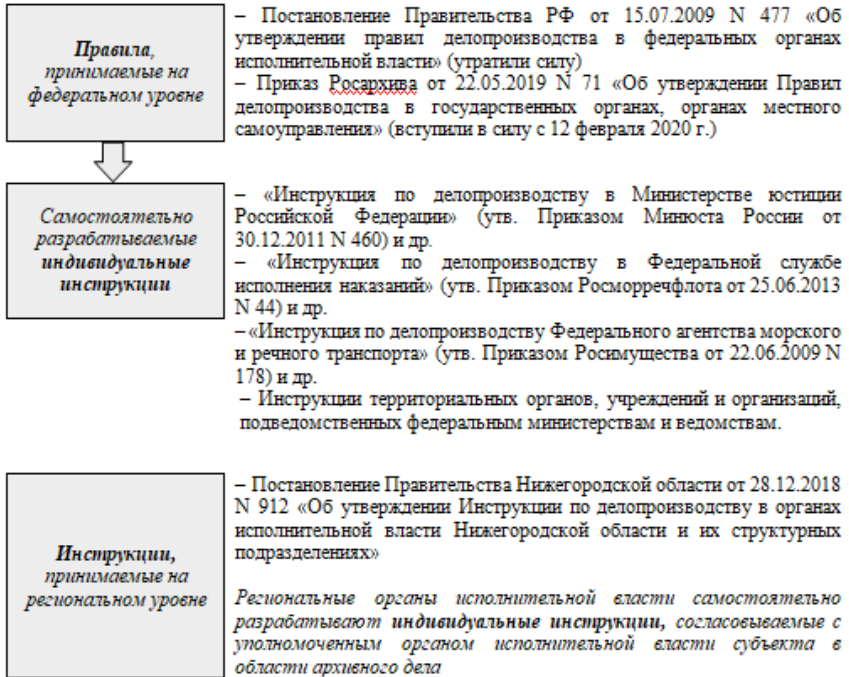


Рис. 2. Нормативное регулирование сферы делопроизводства федеральных и региональных органов исполнительной власти с 2009 г. по настоящее время

Приказ Росархива от 22 мая 2019 г. № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления» *вступил в законную силу на территории страны с момента вступления в силу Постановления Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2020 г. № 71*, который признал утратившим силу пункт 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти». Поскольку правила обнародования нормативно-правовых актов в России соответствуют определенному порядку, то ***новые Правила делопроизводства вступили в силу 12 февраля 2020 г.***

потому что Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2020 г. № 71 вступило в силу по истечении 7 дней после дня официального опубликования – 4 февраля 2020 года на Официальном интернет-портале правовой информации⁶².

Особо отметим тот факт, что Правила были утверждены Российским архивным агентством (Росархивом). Это связано со следующим обстоятельством, с 2016 года Росархив был передан в ведение Президента Российской Федерации. С этого момента полномочия данного органа исполнительной власти были расширены. Теперь Росархив осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере архивного дела и делопроизводства. Помимо этого, агентство оказывает функции по контролю, оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в этой сфере. Вследствие таких изменений Росархив получил полномочия утверждать Правила делопроизводства.

С 12 февраля 2020 г. положениями новых Правил начали руководствоваться федеральные государственные органы, иные федеральные органы государственной власти, органы государственной власти и иные государственные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

В Правилах делопроизводства отмечено, что если в органах исполнительной власти субъектов страны, на уровне местного самоуправления, используется единая система электронного документооборота, то в таких органах власти может применяться инструкция по делопроизводству, устанавливающая единый порядок организации делопроизводства.

Также, рассматривая предыдущие Правила, мы говорили о неответствии указываемого в этом документе списка реквизитов, перечню реквизитов, установленного стандартом «ГОСТ Р 7.0.97-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов». Тогда как новые Правила делопроизводства вовсе не содержат такого обобщенного перечня, поскольку в этом нет необходимости (в этой части прекрасно действует стандарт).

⁶² Государственная система правовой информации «Официальный интернет-портал правовой информации» URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 28.05.2020).

Положения новых норм стали применимы к бухгалтерской, кадровой и другой специальной документации. В них описаны, в частности, общие принципы работы с документами, а также принципы их подготовки к передаче на архивное хранение. Как и ранее, правила не распространяются на работу с документами, содержащими государственную тайну. Правила определили порядок документирования управленческой деятельности, процесс организации документооборота, процедуру управления документами в системе электронного документооборота; порядок осуществления контроля исполнения документов (поручений). Кроме того, в правилах подробно описана подготовка документов к передаче в архив и к уничтожению из-за истекших сроков хранения.

Вопросы организации конкретно документального фонда в нынешнем нормативном документе содержатся в разделе «VI. Документальный фонд государственного органа, органа местного самоуправления», тогда как в предыдущих правилах это был раздел «V. Документальный фонд органа исполнительной власти». Исходя только из самого названия, видим, что теперь правила носят обобщающий, комплексный характер, поскольку круг субъектов, на который они распространяются, расширился.

Таким образом, проанализировав всю совокупность основополагающих документов, связанных со становлением и развитием положений, регулирующих документальный фонд федеральных и региональных органов исполнительной власти, можем констатировать следующее.

Изменения документационного обеспечения управления последнего десятилетия XX в., легли в основу дальнейшей нормативной регламентации сферы делопроизводства. Отдельные правила и положения, сформировавшиеся в постсоветский период, до сих пор применяются в современной нормативно-правовой и методической базе, обеспечивающей регламентацию деятельности документального фонда органов исполнительной власти.

До 2009 года документационное обеспечение федеральных органов исполнительной власти строилось на основе двухуровневой системы: 1 уровень – общая типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти; 2 уровень – самостоятельно разрабатываемые инструкции по делопроизводству в каждом федеральном исполнительном органе. Далее типовая

инструкция была заменена на Правила. Такая система легла в основу и региональных органов исполнительной власти.

Важно отметить, что современное региональное документационное законодательство и управление в целом, сводится к дублированию общих правил и норм, устанавливаемых федеральным законодательством. Представляется, что такой подход не всегда уместен, поскольку документы субъектов федерации должны содержать свои уникальные формулировки, созданные с учетом национальных особенностей возникновения и развития отдельных регионов страны.

Справедливо говорить и о том, что к настоящему времени сформировалась целостная иерархичная по юридической силе система нормативного правового и методического регулирования документационного обеспечения управления и документооборота, которая сегодня представлена документами разного уровня подчиненности.

§2.2. Номенклатура дел как основа формирования документального фонда: ее функции, виды и признаки систематизации

Документальный фонд федеральных и региональных органов исполнительной власти формируется службами делопроизводства. Основа такой деятельности – составление номенклатуры дел, образование и оформление дел, обеспечение их сохранности, учет и передача дел в архив соответствующего органа исполнительной власти. В итоге номенклатура дел выступает в качестве важнейшего источника информации, сгруппировывающего все документы органа власти по различным критериям, но в строго определенном порядке и в соответствии с необходимыми правилами. Также необходимо отметить то, что документы, образующиеся в органах государственной власти, имеющие как практическое, так и историческое значение, требуют определенной организации и систематизации. Номенклатура дел позволяет не только организовать необходимую работу с документами, но и лежит в основе правильной постановки делопроизводства в органах исполнительной власти различных уровней. К тому же, в органах власти на федеральном уровне закреплена обязательность ведения номенклатуры дел⁶³.

⁶³ Приказ Росархива от 22 мая 2019 г. № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления» // СПС КонсультантПлюс.

Помимо этого, номенклатура дел, являясь систематизированным перечнем заголовков дел, заводимых в делопроизводстве государственного органа, отражает весь состав его документов. То есть в конечном итоге, все документопотоки органа исполнительной власти (входящие, исходящие документы; внутренняя документация), заносятся в номенклатуру дел и образуют документальный фонд.

Осуществление исполнительными органами власти своих функций непосредственно отражается на составе документального фонда. Соответственно, изменения, происходящие в результате различных социальных, политических и других обстоятельств, сказываются на количестве документов, их видовом разнообразии. Иначе говоря, номенклатура дел – многофункциональный документ, позволяющий наблюдать изменения состава документального фонда, путем исследования номенклатуры дел за определенный период.

Номенклатура дел занимает важное место в системе делопроизводства органов исполнительной власти, обеспечивая преемственность работы с документами. Такой систематизированный перечень заголовков дел, составляется на основе изучения совокупности документов и содержания документов, образующихся в деятельности органа власти.

Номенклатура дел характеризуется как документ многоцелевого назначения. В связи с чем, выделяют следующие *функции номенклатуры дел*.

Во-первых, номенклатура дел способна систематизировать любую документацию, выступая своеобразным планом распределения документов в соответствии с выбранными в организации признаками (принципами) упорядочивания документов в дела. Тем самым номенклатура организует распределение, поиск, а также хранение всех документов организации.

Во-вторых, номенклатура дел содержит информацию о сроках хранения различных видов документов. Благодаря таким сведениям, каждое дело включает соответствующее указание на срок хранения включенных в него документов. Определение сроков хранения – первый этап экспертизы ценности документов.

В-третьих, номенклатура дел необходима при построении информационно-поисковой системы по документам предприятия.

При регистрации документов в регистрационный индекс часто включают индекс дела по номенклатуре.

В-четвертых, номенклатура дел – это основной учетный документ делопроизводства организации. Номенклатура дел используется вместо описи как учетный документ при сдаче в архив дел со сроками хранения до 10 лет включительно. К тому же, номенклатура дел также служит основой составления описей на дела со сроками хранения свыше 10 лет и постоянного хранения.

В-пятых, классификационная схема номенклатуры дел используется при формировании справочной картотеки на исполненные документы, причем рубрики картотеки соответствуют рубрикам номенклатуры.

И, наконец, когда возникает необходимость изучения организационной структуры организации, разновидностей документов и других сведений, номенклатура дел позволяет получить основной массив требуемой информации.

Чтобы номенклатура дел соответствовала своему назначению, при ее составлении необходимо руководствоваться определенными правилами и положениями. Общие требования к составлению и оформлению номенклатур дел изложены в следующих документах:

- Основные правила работы архивов организаций, одобренные решением Коллегии Росархива от 06 февраля 2002 г. (раздел 3.4);
- Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, утвержденных приказом Росархива от 29 декабря 2009 г. № 76 (раздел 3.5);
- Приказ Росархива от 22 мая 2019 г. № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления» (раздел 6);
- Инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, принятые на основе Правил. Например, Постановление Правительства Нижегородской области от 28 декабря 2018 г. № 912 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах исполнительной власти Нижегородской области и их структурных подразделениях» (с изменениями на 21 ноября 2019 года).

Рассмотрим вопрос видового разнообразия номенклатур дел. Существует три *разновидности номенклатур дел*: типовая, примерная и индивидуальная номенклатуры дел⁶⁴. Отметим особенности перечисленных номенклатур.

Типовая номенклатура является нормативным документом, устанавливающим состав дел, заводимых в делопроизводстве однотипных организаций. Такая номенклатура применяется в учреждениях с разветвленной сетью подведомственных организаций. Чтобы обеспечить единообразие документации, крупные организации могут разрабатывать для своих филиалов типовые или примерные номенклатуры.

Примерная номенклатура дел носит рекомендательный характер, устанавливает примерный состав дел, заводимых в делопроизводстве организаций, на которые она распространяется, с указанием их индексов.

Типовая и примерная номенклатуры дел разрабатываются службами документационного обеспечения управления. Они являются методическими пособиями и используются для составления конкретных номенклатур дел. В номенклатуру дел из типовой или примерной номенклатуры дел переносят заголовки дел, конкретизированные с учетом ее специфики. Сроки хранения переносятся в индивидуальную номенклатуру без изменений.

Например, разработаны примерные номенклатуры дел:

– для нотариусов (Примерная номенклатура дел государственной нотариальной конторы и нотариуса, занимающегося частной практикой, утвержденная Приказом Минюста России от 19 декабря 2013 г. № 229 «Об утверждении Примерной номенклатуры дел государственной нотариальной конторы и нотариуса, занимающегося частной практикой»);

– для мировых судей (Примерная номенклатура дел и документов, образующихся в деятельности мировых судей, утвержденная Приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 9 июня 2011 г. № 112 (ред. от 20.12.2019) «Об утверждении Перечня документов федеральных судов общей юрисдикции с указанием сроков хранения») и т. д.

⁶⁴ «Основные Правила работы архивов организаций» (одобрены решением Коллегии Росархива от 06.02.2002) // СПС КонсультантПлюс.

Индивидуальная номенклатура дел разрабатывается с учетом структуры конкретной организации сотрудниками службы документационного обеспечения управления с привлечением руководства структурных подразделений.

Дополнительно, как еще одну разновидность номенклатур, можно выделить *сводную номенклатуру дел*. Сводная номенклатура дел организации составляется на основании номенклатур дел структурных подразделений.

Одним из важных аспектов составления номенклатуры является формирование дела. Формирование дела – это процесс группирования исполненных документов в дело в соответствии с номенклатурой дел и систематизация документов внутри дела. При этом формирование дел начинается с нового календарного года, когда на каждое названное в номенклатуре дело заводится отдельная папка. При формировании дела выполняются следующие операции: распределение и раскладка исполнительных документов по папкам (делам); расположение документов внутри дел в определенной последовательности; оформление обложек дел. Большое значение имеет правильное расположение документов внутри дела. От того, в какой последовательности они располагаются, во многом зависит время поиска необходимой информации.

При формировании номенклатуры дел, документы систематизируются в делах в соответствии с определенными *признаками* (принципами). В основе группирования документов в дела может лежать как отдельно взятый признак, так и их совокупность, комбинация⁶⁵. Выделяют следующие признаки:

1. Номинальный признак. В таком порядке группируют однородные документы по видам (протоколы, приказы, постановления и т.д.).
2. Предметно-вопросный (вопросный) признак. Согласно этому принципу систематизации, документы располагают в делах в логической последовательности решения того или иного вопроса.
3. Корреспондентский признак. Название адресата – основа комбинации. При этом заголовки дел, заведенные по этому признаку, формируются по алфавиту корреспондентов (используют

⁶⁵ Беленькая О.Н. Алгоритм составления и оформления номенклатуры дел: основные этапы // VII Международная студенческая научная конференция Актуальные вопросы экономики, управления и правового регулирования в социально-культурной сфере. Орел, 2015. URL: <http://files.scienceforum.ru/pdf/2015/11024.pdf>

фамилии их авторов, названия учреждений-корреспондентов, наименования административно-территориальных единиц и т.д.).

4. Географический признак «предполагает соединение документов в группы корреспондентов»⁶⁶.

5. Хронологический признак. Такая систематизация используется при группировке документов за определенный период.

6. Авторский признак применяется при группировании документов одного автора.

Стоит отметить, что с практической точки зрения, наиболее удобными являются предметно-вопросный, хронологический, номинальный признаки.

Комбинация таких признаков является основой для определения заголовка дела, который отражает основное содержание и состав документов, входящих в дело.

После формулирования заголовка дел проводится их систематизация, то есть определяется порядок расположения заголовков в номенклатуре дел, который разрабатывается с учетом структуры органа власти и выполняемых функций. Для этого при составлении номенклатуры дел обязательно руководствуются всей организационно-правовой документацией, а именно уставом или положением об организации или органа власти, положениями о структурных подразделениях, штатным расписанием и другими документами.

Можно констатировать, что номенклатура дел отражает не только состав и содержание документального фонда, закрепленного в тщательно сформулированных заголовках дел, но и структуру и функции организации или органа власти.

Подчеркнем, что задача лиц, ответственных за организацию делопроизводства, заключается не в формальном представлении проекта номенклатуры дел своего структурного подразделения на очередной год, а в реальной работе по отслеживанию документооборота в организации, максимально полном отражении документации в номенклатуре дел, а также в своевременном формировании комплексов документов (особенно документов постоянных сроков хранения). Пренебрежение, формальное выполнение нормативных

⁶⁶ Боровлёва З.А. Формирование документального фонда органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (на примере Республики Коми): дис. ... канд. ист. наук. 05.25.02 / ВНИИДАД. М., 2008. С. 76.

требований сотрудниками организации или, в нашем случае, государственными служащими органов власти, непременно негативно скажется на качестве и полноте архивного фонда страны.

До определенного момента, номенклатура дел могла быть сформирована только бумажным способом. С течением времени и внедрением специализированных документационных программных продуктов, номенклатура дел принимает новые информационные качества и специфические характеристики. Именно поэтому сегодня номенклатура дел отходит от традиционной бумажной организации в пользу электронной формы. При этом последний, электронный вариант, присущ преимущественно крупным коммерческим предприятиям либо государственным структурам, где отсутствие электронного обеспечения, в современных реалиях, просто невозможно представить.

В электронной среде номенклатура дел выступает в качестве системного справочника, который имеет свою технологию ведения. Важно иметь в виду, что различные системы автоматизации документооборота могут отличаться инструментарием, позволяющим составлять и редактировать макет номенклатуры дел. Однако, несмотря на определенные различия, автоматизированные системы должны отвечать обязательным технологическим требованиям, а также соотноситься с нормативными предписаниями официального, государственного уровня и с конкретными, локальными правилами.

Работа с номенклатурой дел электронного образца имеет некоторые особенности. Так, программные решения, использующие номенклатуру дел иерархического типа, с указанием полного состава ее обязательных показателей (граф), представляются максимально эффективными. В таких автоматизированных электронных ресурсах, номенклатура дел выступает в качестве системных справочников, элементный состав которых образуется в виде соподчиненных списков. Именно такие автоматизированные документационные системы целесообразны в использовании, поскольку обеспечивают максимальную оперативность поиска документов, упорядоченность, полноту, целостность обработки информации, и, конечно, удобны при непосредственной работе с документами, находящимися в обороте электронного продукта.

Системы электронной обработки документации предусматривают определенный порядок работы по составлению и согласова-

нию номенклатуры дел. Уполномоченными пользователями (составителями) сначала разрабатывается макет номенклатуры дел, далее проект рассматриваемого документа направляется на согласование. Пользователи службы документационного обеспечения управления, в чьи должностные обязанности входит согласование проекта номенклатуры дел, при необходимости вносят коррективы в текст и структуру этого документа. После соответствующего утверждения, номенклатура дел получает статус «действующая», что позволяет начать работу по определению документов в дела. Таким образом, в рамках системы автоматизированного электронного документооборота, операции по формированию и утверждению номенклатуры дел, позволяют вывести индивидуальный для конкретной организации вид данного документа.

Автоматизированный подход при составлении номенклатуры дел, а также, в принципе, использование систем электронного делопроизводства позволяют в течение всего года поддерживать в данном справочнике полноту и актуальность информации.

Таким образом, изучив функциональные особенности номенклатуры дел, ее видовое разнообразие, признаки систематизации, можем сделать следующий обобщающий вывод.

Правильное и качественное ведение номенклатуры дел – основа эффективной организации делопроизводства. На протяжении долгого времени, номенклатура дел является классическим способом систематизации документального фонда организаций любых типов, форм и масштабов. Научное, технологическое развитие, безусловно, отразилось на принципах формирования номенклатуры дел. Увеличивается функционал, разрабатываются разнообразные видовые аналоги, совершенствуются признаки, особенности систематизации. Однако главная функция данного инструмента остается неизменной. По-прежнему организация документального фонда организаций и учреждений осуществляется на основании номенклатуры дел.

Стандартизация и нормативное сопровождение организации деятельности по составлению номенклатуры дел изменяется, потому что совершенствуется восприятие к документационным процессам, разрабатываются новые технологические подходы, которые позволяют удовлетворить интересы и потребности современного делопроизводства и документационного обеспечения управления.

Основательно изучив особенности нормативно-правового регулирования документального фонда федеральных и региональных органов исполнительной власти Российской Федерации, а также ее признаки систематизации, функции и виды, заключим, что далее необходимо рассмотреть и проанализировать правила разработки и ведения номенклатуры дел в органах исполнительной власти, что обуславливается следующим. Актуализация нормативного законодательства по данному вопросу произошла совсем недавно и, соответственно, данный вопрос абсолютно не апробирован в научном сообществе и пока что не успел проявить себя с практической точки зрения.

§2.3. Правила разработки и ведения номенклатуры дел в органах исполнительной власти

Основополагающими правилами разработки и ведения номенклатуры дел в федеральных и региональных органах исполнительной власти на сегодняшний день является Приказ Росархива от 22 мая 2019 г. № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления». Конкретные положения, характеризующие состав номенклатуры дел, классификацию документов в дела, систематизацию и индексацию дел, а также сроки их хранения закреплены в разделе VI «Документальный фонд государственного органа, органа местного самоуправления».

Ранее, до введения в действие вышеуказанного нормативного документа, вопрос формирования документального фонда, в частности, номенклатуры дел федеральных и региональных органов исполнительной власти, регулировался узконаправленным актом, распространяющим свое действие исключительно на организацию делопроизводства только в органах, относящиеся к исполнительной ветви власти⁶⁷. А ныне действующий документ, в принципе адресован любым органам государства. Таким образом, законодатель предпринял попытку массовой унификации делопроизводства, а также разработки и ведения номенклатуры дел.

⁶⁷ Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 № 477 (ред. от 26.04.2016) «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // СПС КонсультантПлюс.

Номенклатура дел – это основной учетный документ государственных органов и органов местного самоуправления, который используется в качестве справочника, функционирует в системе электронного документооборота, разрабатывается уполномоченными государственными должностными лицами для обеспечения порядка формирования, учета и удобства в поиске документов.

Государственные органы Российской Федерации и её субъектов, которые имеют подведомственные им организации, могут специально для них разрабатывать и утверждать типовые и примерные номенклатуры дел. Но такое решение должно быть согласовано с уполномоченным федеральным или региональным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства.

Типовая и примерная номенклатуры дел различны по юридической силе и назначению: первый вид является нормативным документом и устанавливает состав дел, заводимых в организациях определенного типа, а второй – носит рекомендательный характер, который закрепляет примерный состав дел, касающийся однотипных организаций.

Номенклатура дел важна при составлении описей дел структурных подразделений, имеющих дела постоянного, временного сроков хранения, дела по личному составу, актов о выделении к уничтожению документов, не требующих хранения.

Данный систематизированный документ создается на основе тщательного изучения состава и содержания документации, образующейся в процессе деятельности государственного органа, а также документов, поступивших от юридических, физических лиц, а также других государственных органов, органов муниципалитета.

Номенклатура дел составляется специальным подразделением – Службой делопроизводства. Деятельность должностных лиц, ответственных за разработку и ведение номенклатуры дел, а также организацию документального фонда органов власти, настолько важна, ответственна и кропотлива, что объясняется необходимостью безошибочного составления документов и организации больших документационных потоков, образующихся в государственных органах, которые отражают властные, управленческие решения таких структур. Также этим обстоятельством вызвано и то, что предъявляются достаточно высокие требования к профессиональной квалификации абсолютно любых работников, так или иначе

взаимодействующих с документальным фондом органов государственной власти. В этой связи дополнительно обозначим: во-первых, важность функционирования подразделений органов исполнительной власти, ответственных не только за создание номенклатур дел, но и за организацию в принципе любых документационных вопросов; во-вторых, затонем такой спорный аспект, как статус органов, осуществляющих документоведение и документационное обеспечение управления.

Весь процесс управления в органах исполнительной власти пронизан информацией – основой принятия управленческих решений, и построен на оперативной трансформации потоков такой информации в документированную форму. В связи с чем, одним из центральных вопросов организации информационно-документационного обеспечения деятельности любого органа исполнительной власти, является создание слаженной системы документационного обеспечения управления. Такую систему вне зависимости от уровня (федерального, регионального) организуют самостоятельные подразделения органов исполнительной власти – службы, управления, департаменты и отделы документационного обеспечения. Так, например, самостоятельным подразделением, организующим делопроизводство в Администрации Президента Российской Федерации, является Управление делопроизводства Администрации Президента Российской Федерации, в аппарате Правительства – Департамент делопроизводства и архива Правительства Российской Федерации. На уровне субъекта федерации, например, в Республике Дагестан, функционирует Управление делопроизводства Администрации Главы и Правительства Республики Дагестан, которое выполняет главную задачу по организации и обеспечению в Администрации республики единой системы делопроизводства.

На сегодняшний день остается открытым вопрос о статусе Службы документационного обеспечения управления. То есть должна ли данная служба являться самостоятельным структурным подразделением или наоборот – она обязательно должна входить в состав иного структурообразующего элемента органа власти. Этот фактор соответствующим образом отражается и на самом наименовании службы – по итогу, в различных органах исполнительной власти такие подразделения называются по-разному. В принципе, функционально, вне зависимости от названия любого из делопро-

изводственных подразделений государственной власти, набор выполняемых ими документационных операций не отличается. Единственное, отсутствуют правила и критерии единообразного образования таких рабочих отделов. Таким образом, приходим к выводу, что в настоящее время, в органах исполнительной власти не используется унифицированный подход при образовании служб документационного обеспечения управления. Представляется, что рассматриваемый вопрос может быть решен путем закрепления в Правилах делопроизводства нормы, определяющей наиболее квалифицированное название, либо закрытый перечень названий таких подразделений.

Руководители структурных подразделений обязаны не только организовать составление номенклатуры, но и принять активное участие в ее разработке. К этой работе привлекаются ведущие специалисты подразделений и сотрудники, ответственные за документационное обеспечение управления. Составляют сводную номенклатуру организации сотрудники архива и службы документационного управления. Только руководитель и ведущие специалисты могут полно перечислить круг вопросов, которыми будет заниматься структурное подразделение в течение предстоящего года, и категории документов, отражающих эту деятельность. На их базе работники Службы делопроизводства и архива формулируют заголовки дел и намечают сроки их хранения. К уточнению сроков хранения отдельных категорий документов привлекаются специалисты. Совместная работа специалистов с делопроизводственными и архивными работниками обеспечивает составление номенклатуры, охватывающей всю документацию структурного подразделения и отвечающую всем предъявленным к ней требованиям.

Сводная номенклатура дел составляется на основании номенклатур дел, которые предоставляются Службе делопроизводства другими структурными подразделениями⁶⁸. Либо может формироваться исходя их направлений деятельности конкретного органа власти.

⁶⁸ 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» (зарегистрировано в Минюсте России 07.09.2015 № 38830) // СПС КонсультантПлюс.

Разделами в номенклатуре дел являются наименования структурных подразделений государственного органа, муниципалитета, коллегиальных, совещательных, методических и иных органов. Однако в органах местного самоуправления допускается систематизация документов в соответствии с его направлениями деятельности (номенклатура дел функционального типа).

Номенклатура дел подписывается руководителем Службы делопроизводства, далее документ проходит процедуру заверения (визирования) руководителем архива либо конкретным лицом, ответственным за организацию архивного дела, и утверждается руководителем органа власти, муниципалитета после согласования проекта номенклатуры дел с центральной экспертной комиссией (экспертной комиссией). Важно, что один раз в пять лет, номенклатура дел в обязательном порядке согласовывается с экспертно-проверочной комиссией федерального государственного архива, уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере архивного дела или государственным (муниципальным) архивом в соответствии с предоставленными ему полномочиями.

В случае реорганизации государственного органа, его разделении или слиянии, номенклатура дел подлежит пересоставлению и соответствующему пересогласованию. Если в структуре государственного органа, начинает функционировать новое или реорганизованное подразделение, то номенклатура дел разрабатывается в месячный срок и передается в Службу делопроизводства на утверждение.

Номенклатура дел составляется в трех обязательных экземплярах. Первый экземпляр – это документ постоянного хранения. Он помещается в отдельное дело, которое находится в разделе Службы делопроизводства. Второй экземпляр как учетный документ передается в архив органа власти, третий экземпляр отправляется в государственный (муниципальный) архив.

Ежегодно руководители государственного органа, органа местного самоуправления утверждают номенклатуру дел, которая начинает действовать с 1-го января следующего календарного года.

Рабочим экземпляром номенклатуры дел является копия такого утвержденного документа. Рабочий экземпляр используется внутри Службы делопроизводства и рассылается в электронном или бумажном формате другим подразделениям.

Номенклатура дел строго структурирована и состоит из следующих элементов (рисунок 3). Рассмотрим подробно такие основные

– порядкового номера дела внутри данного структурного подразделения или направления деятельности (п. 3.4.9 Основных правил работы архивов организаций 2002 года).

Индексы дел обозначаются арабскими цифрами. Например: 05-01, где 05 – номер (код) структурного подразделения (например, отдела кадров), 1 – порядковый номер дела в соответствующем разделе номенклатуры дел (например, приказы по личному составу).

В сводной номенклатуре дел рекомендуется сохранять одинаковые индексы для однородных дел в пределах разных структурных подразделений (абз. 4 подраздела "Индексация дел" раздела 1.1.1.4 Методических рекомендаций 2018 года).

В таблице ниже указана примерная индексация дел в разных структурных подразделениях (рисунок 4).

Индекс дела	Заголовок дела	Количество томов (частей)	Срок хранения и № статьи по перечню	Примечание
1	2	3	4	5
02 - Бухгалтерия				
...
02-03	Приказы по основной деятельности. Копии
...
03 - Отдел по общим вопросам				
...
03-03	Приказы по основной деятельности. Копии
04 - Отдел кадров				
...
04-03	Приказы по основной деятельности. Копии
...

Рис. 4. Образец индексации дел в разных структурных подразделениях

Графа 2 – «Заголовок дела (тома, части)». Особое внимание в VI главе Правил делопроизводства уделяется заголовкам номенклатуры дел. Именно этот раздел выполняет важную функцию – закрепляет структуру документального фонда органов власти, показывает определенную схему группировки документов в дела, несет информацию, анализ которой может указывать как на положительные, так и негативные количественные итоги работы государственной структуры.

Систематизированный перечень наименований дел содержит заголовки дел, отражающие деятельность структурных подразделений организаций, а также сведения ограниченного доступа, журналы с регистрационными и учетными данными, картотеки, базы данных, копии документов. В номенклатуру дел не включаются книги, брошюры, периодика.

Возможно, что в процессе работы подразделений органов власти могут происходить уточнения в заголовках дел. Такие изменения вносятся в соответствующие разделы номенклатуры дел структурных подразделений. А в случаях, когда необходимо ввести новые заголовки дел, непредусмотренные утвержденной номенклатурой дел, то новые заголовки вносят в заранее предусмотренные для этого резервные номера. «По завершении года данные об изменениях и дополнениях, внесенных в разделы номенклатуры дел структурных подразделений, вместе с итоговыми записями о категориях и количестве дел, заведенных в структурном подразделении в течение года, передаются в Службу делопроизводства государственного органа, органа местного самоуправления» (п. 6.16)⁶⁹.

Правила формирования заголовков дел и их включение в номенклатуру дел на электронном носителе идентичны правилам, применяемым при аналогичной работе с бумажными носителями.

Большое внимание уделяется качеству составления самих заголовков дел. Название заголовка должно быть лаконично сформулированным, кратким, емким и понятным. Исходя из заголовка дела, в обобщенной форме обозначается основное содержание и состав документов, содержащихся в деле. Конечно, из самого названия должен быть понятен критерий классификации, в соответствии

⁶⁹ Приказ Росархива от 22 мая 2019 г. № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления» // СПС КонсультантПлюс.

с которым было сформировано дело. Выделяют следующие признаки (критерии классификации) (п.6.19):

а) номинальный – название вида дела (переписка, журнал, дело) или вида документов, включенных в дело (протоколы, приказы);

б) авторский – наименование постоянно действующего или временного органа, должностного или иного лица, создавших документ (ы);

в) корреспондентский – наименование организации, лица, которому адресованы или от которого получены документы;

г) предметно-вопросный – краткое содержание документов дела;

д) хронологический – дата (период), к которой(ому) относятся документы дела;

е) географический – название местности (территории), с которой связано содержание документов дела;

ж) указание на копийность документов дела⁷⁰.

Графа 3 – «Количество дел (томов)». В конце года, посчитав объём фактически сформированных дел, заполняется данная графа, где указывается количество фактически сформированных дел (томов).

Графа 4 – «Сроки хранения документов». Для каждого дела устанавливаются конкретные сроки хранения, которые заносятся в этот раздел. Сроки хранения определяются в соответствии с действующим законодательством. При включении в номенклатуру электронных документов, срок хранения которых не предусмотрен типовыми или ведомственными перечнями документов, срок их хранения устанавливается экспертно-проверочной комиссией соответствующего архивного учреждения и центральной экспертной комиссией организации.

Графа 5 – «Примечание». Заполняется в течение года в том случае, если надо сделать отметки об уничтожении дел; передаче дел в архив; о незавершенных делах; делах, переходящих на следующий год, и т. п. Если в учреждении заводятся дела, существующие только в электронной форме, то соответствующая отметка («электронное») также может делаться в графе «Примечания»⁷¹.

⁷⁰ Приказ Росархива от 22 мая 2019 г. № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления» // СПС КонсультантПлюс.

⁷¹ Кузнецов С.Л. Современные технологии документационного обеспечения управления: учебное пособие для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению 034700 «Документоведение и архивоведение». 2-е изд., перераб. и доп. М.: Термика, 2014. 287 с. ISBN 978-5-9904630-4-2

На отдельном листе, к номенклатуре дел оформляется *итоговая запись* (Рисунок 5). Документ оформляется по завершении календарного года в каждом структурном подразделении. Итоговая запись содержит данные: о численности заведенных дел с учетом количества томов, о сроках хранения, о переходящих делах, в том числе с отметкой от экспертно-проверочной комиссии. Итоговая запись дополняется данными о количестве электронных дел соответствующих сроков хранения.

В итоговую запись сводной номенклатуры дел сведения вносятся на основании данных, переданных из структурных подразделений государственного органа, органа местного самоуправления.

Сведения, содержащиеся в итоговой записи номенклатуры дел, передаются в архив государственного органа, органа местного самоуправления, о чем в номенклатуре дел проставляется отметка с указанием должности и подписи лица, передавшего сведения.

**Итоговая запись о категории и количестве дел,
заведенных в 200 ____ году в организации**

По срокам хранения	Всего	В том числе переходящих	
		переходящих	С отметкой «ЭПК»
Постоянного			
Временного (свыше 10 лет)			
Временного (до 10 лет включительно)			
ИТОГО			

Наименование должности руководителя
службы делопроизводства организации

подпись

Расшифровка подписи

Дата

Рис. 5. Образец итоговой записи

Единообразное ведение номенклатуры дел в подразделениях органов исполнительной власти и других властных структурах осуществляется благодаря соблюдению следующих правил.

В дело могут вноситься только исполненные документы одного календарного года, которые по своему содержанию соответствуют

заголовку дела по номенклатуре дел. Основные документы заносятся в дело вместе с приложениями к ним, при этом если объем приложений превышает 150 страниц, то приложения могут выделяться в отдельный том дела.

Только правильно оформленные документы подлежат их последующему включению в дела. Это документы, имеющие все необходимые реквизиты. Например, перечень реквизитов такого распорядительного документа как приказ, выглядит следующим образом: наименование органа власти и вида документа, дата составления, регистрационный номер, место составления (издания) документа, краткий заголовок к тексту, сам текст, подпись лица, издавшего приказ, печать, визы согласования, отметка об исполнении документа и направлении его в дело. Более конкретизированные и индивидуализированные характеристики, по составлению и оформлению приказов, содержатся в Инструкциях соответствующих органов государственной власти. В Постановлении Правительства Нижегородской области от 28.12.2018 № 912 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах исполнительной власти Нижегородской области и их структурных подразделениях» в Приложение 23 выносятся особенности оформления приказа органов исполнительной власти Нижегородской области (Приложение 2).

Одни и те же документы не должны дублироваться в делах, поэтому в дело включается один экземпляр каждого документа.

Определенные документы не могут быть включены в дело. Это возвратные документы, лишние экземпляры и черновики (за исключением особо ценных черновиков). Факсограммы, телеграммы, телефонограммы помещаются в дела с перепиской.

Максимальный объем дел, включающих документы на бумажных носителях, не должен превышать 250 листов при толщине дела не более 4 см, а толщина дел со сроками хранения до 10 лет – не более 10 см. Если происходит превышение минимально установленных правил объема дел, то заводится второй и последующие тома. На каждом из томов проставляется индекс и заголовок дела.

Внутри дела документы располагаются в строгой последовательности для последовательного освещения определенных вопросов. Может быть выбран любой удобный для конкретного органа порядок расположения документов в делах – хронологический (сверху вниз), вопросно-логический либо их сочетание.

По правилам делопроизводства документы постоянного и временных сроков хранения подлежат отдельному группированию в дела.

Нормативно-правовые акты, распорядительная документация государственных органов группируется в дела по видовому признаку либо по хронологии издания таких документов с относящимися к ним приложениями. Документы-основания к распорядительным документам включаются в отдельное дело. Если нормативные акты утверждаются распорядительными документами, то такие акты являются приложениями к ним и включаются в дело вместе с указанными документами.

В отношении группирования протоколов применяются следующие правила. Протоколы помещаются в дела по хронологии и по номерам, также как и идущие с протоколами документы, которые объединяются в отдельные дела. Документы к заседаниям (совещаниям) группируются в отдельное дело, если количество листов в деле с протоколами и приложениями к ним не превышает 250 листов.

При внутренней организации документов органов власти по их основной деятельности, руководствуются тем, что постановления, решения, приказы, распоряжения группируются отдельно от таких же видов документов по личному составу и приказов, распоряжений по административно-хозяйственной деятельности. Поскольку правила формирования документов по личному составу несколько отличаются. Во-первых, они формируются в дела в соответствии со сроками хранения. Во-вторых, документы в личных делах располагаются в хронологическом порядке по мере их поступления.

Планы, отчеты, сметы группируются отдельно от расчетов к ним. Планы и отчеты группируются в дела того года, к которому они относятся по своему содержанию, независимо от времени их составления. Планы, рассчитанные на несколько лет, формируются в дела по начальному году их действия. Отчеты о выполнении таких планов формируются в дела по последнему году действия плана.

Документы информационного характера по исполнению правового акта Российской Федерации или субъекта Российской Федерации (справки, отчеты), находящемуся на контроле, подшиваются в заведенное на этот акт дело. В случае если на правовой акт дело не заводилось, то документы подшиваются в дело с перепиской постоянного хранения за текущий год.

Поручения Президента Российской Федерации и документы по их исполнению составляют единый комплекс документов и формируются в дела в хронологическом порядке по датам ответов.

Переписка группируется в дела по тематике и/или корреспондентам и систематизируется в хронологической последовательности: документ-ответ помещается за документом-просьбой (обращением, запросом). При возобновлении переписки по определенному вопросу, начавшейся в предыдущем году, документы включаются в дело текущего года с указанием индекса дела предыдущего года.

Также разберем некоторые особенности ведения номенклатуры дел с электронными документами. Для электронных аналогов документов специально создаются электронные дела, в которые они помещаются в соответствии с номенклатурой дел. Если дело ведется в электронной системе, то об этом должна быть сделана соответствующая отметка в номенклатуре дел. После завершения работы с электронным документом (его исполнения, отправки), он подлежит хранению в автоматизированной системе документооборота федерального органа исполнительной власти в течение сроков, предусмотренных для аналогичных документов на бумажном носителе.

Отличительной особенностью систематизации электронных документов в дела является то, что они независимо от их объема всегда включаются только в одно электронное дело без разделения на тома.

На практике встречаются ситуации, когда документы дела представлены на бумажном носителе и в форме электронных документов. Смешанные формы документации, которые относятся к одному делу, называются «гибридными делами». В таких случаях документы на бумажном носителе подлежат оцифровке и включению в электронное дело. В дело, которое ведется на бумажном носителе, включаются только документы, созданные (поступившие) на бумажном носителе. В номенклатуре дел электронное дело и дело на бумажном носителе отражаются как два тома, имеющие один заголовок, индекс и срок хранения.

До передачи дел в архив государственного органа, органа местного самоуправления, они формируются в структурных подразделениях таких органов и / или Служб делопроизводства и, соответственно, там же хранятся. Электронные дела размещаются в системах электронного документооборота.

Бумажные форматы дел принято размещать определенным образом. Если они формируются структурными подразделениями, то дела хранят в сейфах, либо специально выделенных для их хранения шкафах, а если дела составляются в Службе делопроизводства, то их размещение организуется либо на стеллажах, либо также в шкафах.

Очень важно уделять особое внимание тому, как должны располагаться дела. Дела расставляются всегда вертикально, корешками наружу и в соответствии с номенклатурой дел для обеспечения визуального контроля их наличия и быстрого поиска. На корешках обложек дел указываются индексы дел по номенклатуре дел.

Дела могут выдаваться во временное пользование. Инструкция по делопроизводству государственного либо муниципального органа в самостоятельном порядке, в соответствии с секретностью данных, хранящихся в делах, устанавливает определенный порядок выдачи дел сотрудникам структурных подразделений для временного пользования. Однако иным государственным органам, органам местного самоуправления и организациям дела (документы) выдаются на основании их письменных запросов с разрешения руководителя государственного органа, органа местного самоуправления или иного уполномоченного им лица с составлением акта о выдаче дел во временное пользование.

Изъятие (выемка) документов, образовавшихся в деятельности государственного органа, органа местного самоуправления, производится в соответствии с законодательством Российской Федерации на основании письменного распоряжения (постановления) соответствующего органа власти и разрешения руководителя государственного органа, органа местного самоуправления или иного уполномоченного им лица с извещением руководителя подразделения, документы которого изымаются.

Факт изъятия (выемки) документов фиксируется в протоколе (акте) изъятия (выемки) документов, который составляется не менее чем в двух экземплярах и подписывается уполномоченными представителями организации и соответствующего государственного органа. К протоколу (акту) прилагается опись (реестр) изъятых документов (дел).

При изъятии подлинников документов в дело помещается заверенная копия документа, на обороте которой указывается основание изъятия подлинника, срок возврата, дата и подпись работника,

ответственного за формирование и / или хранение дела. Подлинник документа, изъятый из дела (дело) после рассмотрения и решения вопроса, возвращается в дело, при этом копия, помещенная в дело вместо подлинника, изымается.

В целях установления фактического наличия документов и дел делопроизводителями подразделений и Службой делопроизводства должны проводиться проверки условий хранения документов, наличия и состояния документов и дел:

- перед передачей документов в архив государственного органа, органа местного самоуправления;
- при перемещении дел;
- при смене руководителя структурного подразделения, руководителя Службы делопроизводства;
- при реорганизации и ликвидации государственного органа, органа местного самоуправления или структурного подразделения.

По итогам проверки составляется акт проверки, в котором фиксируются все обнаруженные недостатки в состоянии дел. Акты проверки представляются заместителю руководителя государственного органа, органа местного самоуправления, курирующему проверяемое структурное подразделение.

При обнаружении отсутствия дел, числящихся по номенклатуре дел, руководством подразделений принимаются меры по их розыску. В случае если розыск дел не дает результата, составляется справка о причинах их отсутствия, которая подписывается руководителем подразделения и представляется в Службу делопроизводства.

Факт утраты дела (дел) фиксируется в акте, составляемом и подписываемом руководителем Службы делопроизводства и руководителем структурного подразделения (уполномоченным им лицом) в двух экземплярах (при утрате дела временных (до 10 лет включительно) сроков хранения) или в трех экземплярах (при утрате дел временных (свыше 10 лет) сроков хранения или постоянного хранения). По одному экземпляру акта хранится в Службе делопроизводства и структурном подразделении; при утрате дел временных (свыше 10 лет) сроков хранения или постоянного хранения экземпляр акта представляется в архив государственного органа, органа местного самоуправления при передаче дел структурного подразделения на архивное хранение.

Одновременно с этим принимаются меры по замещению утраченного документа его копией.

На уровне субъекта федерации вопрос документационного обеспечения управления, в частности ведения документального фонда, регламентируется общими Правилами и уточняется Инструкцией по делопроизводству. В целях совершенствования работы с документами, обеспечения единого порядка организации делопроизводства и документооборота в органах исполнительной власти, к примеру, в Нижегородской области, принято Постановление Правительства Нижегородской области от 28.12.2018 № 912 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах исполнительной власти Нижегородской области и их структурных подразделениях». С учетом рассматриваемых аспектов в данном разделе монографии, в приложение вынесены следующие образцы документов, разработанные специально для органов исполнительной власти Нижегородской области и их структурных подразделений:

- Номенклатура дел (Приложение 3);
- Итоговая запись о категориях и количестве дел, заведенных в определенном году в органе исполнительной власти (Приложение 4);
- Форма обложки дела постоянного и временного (свыше 10 лет) хранения (Приложение 5);
- Форма листа-заверителя дела (Приложение 6);
- Форма внутренней описи документов дела (Приложение 7);
- Форма описи дел постоянного, временного (свыше 10 лет) хранения и по личному составу структурного подразделения (Приложение 8);
- Акт о выделении к уничтожению документов, не подлежащих хранению (Приложение 9).

Изучая особенности разработки и ведения номенклатуры дел в федеральных и региональных органах исполнительной власти, приходим к следующим выводам.

Начиная с 2020 года, во всех государственных органах страны, началась масштабная работа, направленная на формирование единой системы делопроизводства. Поскольку в целях унификации, образования единообразных документопотоков, приведения работы с номенклатурой дел, документальным фондом к общему знаменателю, были введены в действие новые Правила делопроизводства – Приказ Росархива от 22 мая 2019 г. № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления».

Несмотря на утверждение Правил делопроизводства, продолжают работать индивидуальные делопроизводственные Инструкции, которые конкретизируют некоторые общие положения с учетом специфики конкретного органа власти, государственного предприятия.

Для любой организации, учреждения, предприятия очень важно обеспечить упорядоченное хранение, использование и обеспечение сохранности документов, создаваемых и поступающих в организацию. Документы не только имеют юридическое значение, они также являются и носителем ценнейшей ретроспективной информации, то есть информации обо всех процессах деятельности государственного органа и ее взаимосвязях с другими органами власти, организациями. Ведение номенклатуры дел существенно повышает качество и оперативность подготовки новых документов, исключает трудозатраты на повторную подготовку однотипных документов. Обеспечивается упорядоченное хранение, оперативный поиск документов, который достигается путем применения простейшей классификации документов в дела.

§ 2.4. Деятельность органов исполнительной власти по информатизации и цифровизации документационных процессов

Вопросы управления, коммуникации, обработки информации постоянно подвержены изменениям, поскольку именно эти сферы отражают уровень развития государства, показывают приемы и способы, которые используются гражданами страны для достижения необходимых для них результатов, удовлетворения своих потребностей. Формы взаимодействия такой цепочки как «человек – электронные средства коммуникации» находятся в непосредственной взаимосвязи с научно-техническими, информационными, цифровыми аспектами государственного развития. В этой связи документационные процессы также находятся под влиянием изменений.

Ведение документального фонда принципиальным образом отличается от тех форматов обработки документации, которые использовались ранее. Это связано с автоматизацией рабочих процессов с помощью цифровых информационно-коммуникационных инструментов, которые появились в результате утверждения новых стратегических документов, нормативно-правовой базы, проведения научно-практических сессий, конференций, а также внедрения отечественных разработок, опыта зарубежных стран.

В период пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19), начавшейся в России в начале 2020 года, глава государства неоднократно подчеркивал значимость цифровизации, и призывал по-новому взглянуть на ее возможности⁷². Ограничения, вызванные вирусом, для многих крупных предприятий и организаций страны послужили трамплином по активизации работы с цифровыми решениями, по-новому были восприняты привычные бизнес-процессы. Как отмечал президент, очень важно быстро подхватить тенденцию перехода к цифровизации во всех сферах жизни общества и внедрить эту практику в повседневную жизнь людей. В сфере осуществления документооборота, документационного обеспечения управления это также становится актуальным. Значительная часть работы с документацией, по возможности, была переведена в электронный формат. Активно стали использоваться системы информационной телекоммуникации, электронные программные продукты, видеоконференцсвязь.

Во время введения самоизоляции и ограничительных мероприятий, продолжает активно использоваться портал предоставления государственных услуг. Коммуникация с органами исполнительной власти продолжает активно реализовываться. Благодаря своевременному введению в эксплуатацию проекта этого сайта, его постоянной поддержке и актуализации, в дистанционном формате оперативно исполняются распоряжения президента. Так, например, была обеспечена возможность не выходя из дома всем гражданам страны получить единовременную выплату на детей до 3 лет, от 3 до 16 лет. А с 25 по 30 июня 2020 года жители Москвы и Нижегородской области приняли участие в электронном голосовании по вопросу внесения изменений в Конституцию Российской Федерации.

Управляющий директор и руководитель Центра новой экономики и общества Всемирного экономического форума (The World Economic Forum) Саадия Захиди утверждает, что пандемия COVID-19 в значительной степени ускорила переход общества к цифровизации⁷³. В связи с чем, возникает закономерный вопрос о необходимости повышения квалификации в области цифровых

⁷² Путин призвал развивать цифровизацию // РИА Новости URL: <https://ria.ru/20200610/1572748546.html> (дата обращения: 29.06.2020).

⁷³ Written by Saadia Zahidi: We need a global reskilling revolution – here's why URL: <https://www.weforum.org/agenda/2020/01/reskilling-revolution-jobs-future-skills/> (дата обращения: 29.06.2020)

навыков работников различных отраслей, в том числе и работников документационной сферы.

В нынешней экономической ситуации, крайне важна работа государственных органов, в том числе и органов исполнительной ветви власти по инвестированию государственных ресурсов в цифровизационные проекты, а также качественной подготовке профессиональных кадров нового уровня. По оценкам Всемирного экономического форума в ближайшие несколько лет в результате автоматизации и цифровизации свыше 75 миллионов рабочих мест исчезнут навсегда. Однако изменения в экономике создадут дополнительно 133 миллиона новых рабочих мест, для которых будут требоваться новые профессиональные компетенции⁷⁴. Также, по мнению ведущих специалистов Всемирного экономического форума, дистанционная форма работы, массово внедрившаяся как вынужденная мера в период пандемии COVID-19, после снятия соответствующих ограничений приведет к гибкости рабочих графиков, большему трудоустройству лиц, с ограниченными возможностями⁷⁵.

Глава отдела глобальных рисков и геополитической повестки дня Всемирного экономического форума Эмилио Гранадос-Франко утверждает, что поспешное внедрение цифровых решений – от видеоконференций до отлеживающих программ и приложений, чревато массовым ростом киберпреступности, нарушениями гражданских свобод и даже образованием такого нового понятия как «цифровое неравенство». Помимо перечисленных возможных угроз, возникает риск образования такой проблемы как социальная тревожность. В обществе может широко распространиться тревога, вызванная временной безработицей, трудностями в трудоустройстве, а также давление на психическое здоровье личности, спровоцированное страхом и самоизоляцией. Так, к примеру, недавнее исследование в Соединенных Штатах Америки показало, что социальное дистанцирование повышает риск самоубийств. По

⁷⁴ Written by Saadia Zahidi: We need a global reskilling revolution – here's why URL: <https://www.weforum.org/agenda/2020/01/reskilling-revolution-jobs-future-skills/> (дата обращения: 29.06.2020).

⁷⁵ В ВЭФ рассказали о влиянии COVID-19 на цифровизацию // РИА Новости URL: <https://ria.ru/20200608/1572605218.html> дата обращения: 29.06.2020)

другим данным, выявлено, что 70% взрослых американцев считают период пандемии COVID-19 самым напряженным в своей жизни⁷⁶.

Таким образом, политика государства должна основываться на планомерном и постепенном переходе к цифровизации, с учетом всего спектра возможных рисков, для минимизации потерь различных ресурсов. Вышерассмотренный в этом смысле опыт других государств – один из необходимых элементов проведения грамотной политики цифровизации в России.

Заместитель председателя Совета безопасности Российской Федерации Дмитрий Медведев в своей статье в журнале «Россия в глобальной политике»⁷⁷ придерживается следующей позиции. По его мнению, цифровизация – это важнейший фактор экономического, социального и политического развития. Особенно очевидным это стало в период ситуации с пандемией коронавируса. Используя современные цифровые решения передачи данных, средства коммуникации, обработки информации, способы обмена документацией, нельзя упускать из вида возможность использования цифровых технологий в преступных целях. Пандемия коронавирусной инфекции привела к всплеску виртуальных преступлений из-за резкого повсеместного перехода на использование Интернет-ресурсов. Как подчеркивает Дмитрий Медведев, на сегодняшний день, в России большое значение уделяется развитию национальной системы кибербезопасности, в том числе по линии Совета безопасности и силовых структур. Однако для обеспечения глобальной безопасности в цифровом мире, необходимо выстроить систему тесного сотрудничества по этому вопросу с мировым сообществом. Критически важно провести чёткое разграничение между благами, которые даёт цифровизация и угрозой несанкционированного доступа к персональным данным людей и организаций, ограничения фундаментальных прав и свобод человека и гражданина.

⁷⁶ Post by Emilio Granados Franco: Recovering from COVID-19: The risks we must anticipate to build back better // The Japan Times URL: <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2020/05/20/commentary/world-commentary/recovering-covid-19-risks-must-anticipate-build-back-better/#.XvIKO25uLIV> (дата обращения: 29.06.2020)

⁷⁷ Медведев Д.А. Сотрудничество в сфере безопасности в период пандемии нового коронавируса // Россия в глобальной политике. М., 2020. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/bezopasnost-v-period-pandemii/> (дата обращения: 29.06.2020)

«Экономическая эффективность, которую несёт цифровизация, не может быть куплена ценой «цифрового тоталитаризма»»⁷⁸.

Глава Сбербанка России Герман Греф уверен, что цифровизация экономики не спровоцирует резкого скачка безработицы. По его мнению, потенциал создания рабочих мест примерно равен потенциалу их сокращения. Это означает, что на передний план встанет вопрос об адаптации людей, никак не связанных с «цифрой», их профессиональному обучению, переобучению. На полях Петербургского международного экономического форума (ПМЭФ) Герман Греф подчеркнул, что избежать цифровизации никому не удастся и в этой связи, государство и крупнейшие компании России уже должны будут озаботиться вопросами поддержки россиян, сложно адаптирующихся к быстрым темпам развития цифровой экономики.

Использование современных приемов и способов обработки информации, а также полный переход от бумажных аналогов на цифровой формат оказания услуг до сих пор носит перманентный характер. Далеко не все регионы страны применяют современные цифровые подходы.

По мнению Губернатора Московской области Андрея Воробьева, его регион вполне способен полностью отказаться от бумажных носителей информации. В ходе совещания по связи и IT-индустрии, Андрей Воробьев обратился с просьбой к президенту России о том, чтобы в рамках рабочей группы Госсовета, смогли как можно быстрее уйти от бумажных аналогов и полностью перейти в «цифру». По его словам, оптимизация соответствующих требований в законах и подзаконных актах, направленных на установление цифровизации в делопроизводстве и обработке информации, позволит полностью автоматизировать все государственные и муниципальные услуги⁷⁹.

Говоря о деятельности органов исполнительной власти, направленной на информатизацию и цифровизацию документационных процессов, необходимо обозначить центральный, стратегический

⁷⁸ Медведев Д.А. Сотрудничество в сфере безопасности в период пандемии нового коронавируса // Россия в глобальной политике. – М., 2020. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/bezopasnost-v-period-pandemii/> (дата обращения: 29.06.2020).

⁷⁹ Воробьев попросил Путина помочь перейти на цифровой формат оказания услуг // РИА Новости URL: <https://ria.ru/20200610/1572759178.html> (дата обращения: 29.06.2020).

документ, ориентированный на установление электронного взаимодействия и использования электронных документов в России – это Указ Президента Российской Федерации от 09 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы».

Документом были определены цели, задачи и меры по реализации внутренней и внешней политики в сфере применения информационных и коммуникационных технологий. Отмечается, что электронные средства массовой информации, информационные системы, социальные сети стали частью повседневной жизни россиян. Пользователями российского сегмента сети «Интернет» в 2016 г. стали более 80 млн. человек⁸⁰. Учитывая вышеизложенные обстоятельства, принятие новой рассматриваемой Стратегии было необходимым и обоснованным.

Целью Стратегии является создание условий для формирования в России общества знаний, а среди приоритетов выделяются: развитие информационного пространства с учетом потребностей в получении качественных и достоверных сведений; создание и применение российских информационных и коммуникационных технологий, обеспечение их конкурентоспособности на международном уровне; обеспечение национальных интересов в области цифровой экономики.

На международном уровне необходимо создать новые механизмы партнерства, призванные выработать систему доверия в Интернете, гарантирующую конфиденциальность и личную безопасность пользователей и исключающую анонимность, безответственность пользователей и безнаказанность правонарушителей.

Стратегия также направлена на обеспечение экспорта российских информационных и коммуникационных технологий, регулирование импорта иностранных технологий, создание условий для технологического преимущества бизнес-моделей российских организаций в глобальной цифровой экономике.

Особенностью обеспечения системы управления документационного характера является то, что она осуществляется с использованием современных ИТ-технологий, включая инструменты вычислительной и компьютерной техники, результатом чего является

⁸⁰ Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СПС КонсультантПлюс.

рост эффективности делопроизводства и его перемещение на качественно новый уровень развития. Для поддержания безопасного ведения электронного документооборота была разработана цифровая подпись⁸¹. Необходимо подчеркнуть, что Федеральный закон «Об электронной подписи» от 06 апреля 2011 г. № 63-ФЗ закрепляет правила использования цифрового реквизита в сфере государственного управления и в информационных системах.

Немаловажную роль играет Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». В этом нормативном акте впервые упоминается о выполнении органами власти своих обязанностей, связанных с доступом к информации. В законе выделяют механизмы доступа к информации, способы и формы её получения.

Сведения, содержащие государственную тайну, подлежат особой защите в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации и регулируются Законом Российской Федерации «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. N 5485-1.

Координация мер по информатизации органов власти, учреждений и унитарных предприятий возложена на специально созданный 15 мая 2018 года федеральный орган исполнительной власти – Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России). Минкомсвязь России создает и внедряет специальную федеральную государственную информационную систему, которая обеспечивает формирование единого информационного пространства в сфере управления информационно-коммуникационными технологиями, создаваемыми и используемыми органами государственной власти, учреждениями или унитарными предприятиями.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2015 г. № 1235 «О федеральной государственной информационной системе координации информатизации» (вместе с «Положением о федеральной государственной информационной системе координации информатизации») обеспечивается формирование единого информационного пространства, согласованного взаимо-

⁸¹ Федеральный закон «Об электронной подписи» от 06.04.2011 N 63-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

действия при планировании и реализации проектов по информатизации в сфере управления информационными системами, а также происходит повышение качества оказания государственных услуг, растут показатели эффективности выполнения государственных функций на основе развития и использования этих систем.

На заседании Правительственной комиссии по использованию информационных технологий 28 октября 2014 года было принято решение о создании концепции региональной информатизации, которая сегодня повысила уровень социально-экономического развития в субъектах Российской Федерации благодаря использованию современных информационных технологий⁸².

В настоящее время, важным документом в сфере информатизации и цифровизации также является Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 (ред. от 31.03.2020) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество»». Документ нацелен на стимулирование развития экономического потенциала страны на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий в период с 2011 по 2024 годы, а также устранение угроз в информационном обществе. Данная программа подразделяется на четыре подпрограммы. Это информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе; информационная среда; безопасность в информационном обществе; информационное государство и одна федеральная целевая программа «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009–2018 годы».

Необходимо отметить, что все вышеуказанные документы доказали свою эффективность. Уровень информационного обеспечения страны ежегодно повышается, увеличиваются показатели использования современных технических, технологических и телекоммуникационных систем в России. Также стремительно внедряются цифровые методы обработки информации и ведения экономики. Во многом, это связано не только с применением новых высокотехнологичных программных продуктов, но и в принципе с реорганизацией органов исполнительной власти в прошлом ответственных за внедрение информатизации в государственные процессы

⁸² Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2014 №2769-р «Об утверждении Концепции региональной информатизации» // СПС КонсультантПлюс.

управления. Были перераспределены полномочия органов власти, качественно повышен уровень их организации, стали появляться органы власти, деятельность которых непосредственно связана с цифровизацией.

Заместитель председателя правительства Российской Федерации Максим Акимов в июле 2018 года на совещании с главами регионов страны, входящих в Ассоциацию инновационных регионов России (АИРР), рекомендовал субъектам России учредить отдельные органы исполнительной власти по вопросам цифрового развития, но с условием, что должность руководителя такого органа должна соответствовать уровню заместителя главы субъекта федерации. А в конце 2018 года такая инициатива была поддержана премьер-министром Дмитрием Медведевым, который потребовал от глав регионов определить внутри каждого из субъектов России кураторов по национальному проекту «Цифровая экономика».

Создание Ассоциации инновационных регионов России состоялось 21 мая 2010 года в Томске в ходе XIII Инновационного форума «Innovus»⁸³. Первоначально в состав Ассоциации входили лишь восемь регионов страны: Республика Татарстан, Республика Мордовия, Красноярский край, Пермский край, Томская область, Новосибирская область, Иркутская область, Калужская область. Количественный состав ежегодно увеличивается и на сегодняшний день это семнадцать регионов-участников программы Ассоциации. Пока что последней, присоединившейся к проекту участницей является Нижегородская область, которая вошла в состав АИРР в 2020 году по итогам Общего собрания, прошедшего в рамках XI Гайдаровского Форума.

Главная цель, которую преследуют регионы-участники, это, конечно, собственное инновационное развитие, построенное на признании сложившихся различных моделей научно-технического роста регионов. Для документационного обеспечения управления это также очень важно, поскольку качество осуществления документационных процессов зависит от применяемых в конкретном субъекте страны и на общероссийском уровне информационных и цифровизационных приемов и способов обеспечения коммуникации и обработки информации.

⁸³ Об Ассоциации // Ассоциация инновационных регионов России URL: <http://airr.magdev.magwai.ru/about/about-airr/> (дата обращения: 30.06.2020)

Разработка и реализация программ развития, совершенствования регионов-участников в Ассоциации соответствует следующим основополагающим задачам:

– «способствование продвижению совместных инновационных, экономических, научно-технических и образовательных проектов регионов – членов АИРР в органах государственной власти Российской Федерации;

– взаимодействие с органами законодательной и исполнительной власти, институтами развития, профильными министерствами, ведомствами, оказание содействия в привлечении финансирования на развитие инновационной инфраструктуры;

– стимулирование обмена накопленным опытом по созданию благоприятной экономической, социальной, правовой, образовательной и творческой среды развития инноваций. Формирование интеллектуального наполнения повестки дня с целью развития инноваций на всероссийском уровне;

– активное участие в экспертизе ключевых законопроектов экономического характера, находящихся на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, с этой целью Ассоциация и регионы АИРР представлены в парламентских экспертных советах;

– взаимодействие с аналогичными ассоциациями за рубежом»⁸⁴.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации не только в рамках проекта Ассоциации, но и самостоятельными усилиями выстраивают различные концепции и проекты по цифровой трансформации региональных отраслей экономики, разрабатывают проекты по развитию инфраструктуры связи, кадрового потенциала по ключевым направлениям в области информационных технологий. Активно взаимодействуют с профильными институтами, привлекают новых партнёров и инвесторов, в том числе и в лице федеральных структур.

В некоторых субъектах страны успешно функционируют специализированные структуры, призванные координировать всю работу по цифровым проектам в государственных органах власти и в муниципальных образованиях с целью повышения её эффективности.

⁸⁴ Об Ассоциации // Ассоциация инновационных регионов России URL: <http://airr.magdev.magwai.ru/about/about-airr/> (дата обращения: 30.06.2020)

В Ленинградской области начиная с 1 января 2019 года образован Комитет цифрового развития Ленинградской области. Положение о комитете предусматривает функции, касающиеся цифрового развития региона: координация цифрового развития Ленинградской области, разработка информационно-методологических документов и материалов для внедрения проектов цифрового развития; обеспечение внедрения цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления⁸⁵.

В Воронежской области Департамент связи и массовых коммуникаций переименован в Департамент цифрового развития. В соответствии с положениями данного органа, департамент ответствен за разработку и реализацию государственной политики в сфере цифрового развития, информационных технологий и связи на территории Воронежской области⁸⁶.

В Омской области создано Министерство промышленности, связи, цифровых технологий и научно-технической деятельности, в его компетенцию входят вопросы, связанные с цифровыми технологиями и академической наукой⁸⁷.

Управление цифрового развития и связи образовано в Псковской области, которое является подразделением Аппарата Администрации Псковской области. «Основной целью деятельности Управления является создание надлежащих условий для реализации Губернатором области, Администрацией области полномочий, возложенных федеральным законодательством и законодательством области в сфере развития цифровой экономики, информационных технологий и сетей связи на территории Псковской области»⁸⁸.

Министерство транспорта и дорожного хозяйства Новгородской области было наделено полномочиями в сфере навигационной деятельности, цифровой экономики, информационно-коммуникационных технологий и цифрового развития и было переименовано

⁸⁵ Комитет цифрового развития Ленинградской области. URL: <https://ksi.lenobl.ru/> (дата обращения: 30.06.2020).

⁸⁶ Департамент цифрового развития Воронежской области. URL: <https://digital.govvnp.ru/> (дата доступа: 30.06.2020).

⁸⁷ Министерство промышленности, связи, цифрового и научно-технического развития Омской области. URL: <http://mps.omskportal.ru/oiv/mps> (дата доступа: 30.06.2020).

⁸⁸ Управление цифрового развития и связи Администрации Псковской области. URL: <http://www.pskov.ru/vlast/ispolnitelnaya/administratsiya-oblasti/digital> (дата доступа: 30.06.2020).

в Министерство транспорта, дорожного хозяйства и цифрового развития⁸⁹.

В Рязанской области функционирует Министерство цифрового развития, информационных технологий и связи. Новый орган власти ответственен за развитие информационных технологий во властных структурах Рязанской области; реализацию проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Министерство является правопреемником Министерства промышленности и экономического развития Рязанской области по правам и обязанностям в части разработки и реализации государственных программ Рязанской области по развитию информационных систем и информационных технологий, в том числе цифровых, по заключению государственных контрактов на выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд Рязанской области в сфере информатизации, а также контролю за их исполнением и пр.⁹⁰

Вопрос о совершенствовании государственного управления в сфере развития цифровой экономики и информационно-коммуникационных технологий рассмотрен 3 декабря 2019 года на заседании регионального Правительства Тверской области, по итогам которого принят решение о создании в Тверской области Министерства цифрового развития и информационных технологий. Его работа будет сосредоточена на реализации региональных составляющих национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации», а также организации обеспечения информационной безопасности региона и проведении мероприятий по созданию, развитию цифровой и информационной инфраструктуры. Министерству также делегируют функции некоторых других ведомств региона, в том числе полномочия по формированию электронного правительства, внедрению и обеспечению эксплуатации комплексов средств автоматизации и телекоммуникации⁹¹.

⁸⁹ Министерство транспорта, дорожного хозяйства и цифрового развития Новгородской области. URL: <https://mintrans.novreg.ru/> (дата доступа: 30.06.2020).

⁹⁰ Министерство цифрового развития, информационных технологий и связи Рязанской области. URL: <https://it.ryazangov.ru/> (дата доступа: 30.06.2020).

⁹¹ В Тверской области создадут Министерство цифрового развития и информационных технологий URL: https://тверскаяобласть.рф/b6/novosti/novosti/?ELEMENT_ID=121542 (дата доступа: 30.06.2020).

Региональные органы исполнительной власти помимо структурных изменений, организуют и поддерживают всевозможные научно-практические площадки, связанные с интеграцией «цифры» в субъекты федерации.

Глава Нижегородской области Глеб Никитин в рамках конференции «Цифровое будущее отраслей российской экономики» обозначил перспективы перехода региона к цифровизации. Как отмечает губернатор, Нижегородская область – один из флагманов программы «Цифровая экономика». Разработаны и проходят согласование проекты дорожных карт создания и внедрения системы полного жизненного цикла «Цифровое предприятие» и системы «Цифровой муниципалитет». Определены пилотные предприятия Нижегородской области для внедрения системы полного жизненного цикла. Важнейшие задачи региона – привлечение инвестиций в сферу инновационных технологий и ИТ; при поддержке регионального Центра компетенций, интегрировать усилия компаний «Росатом», «Ростелеком» в цифровую экономику региона и реализовать переход на новую ступень информационного развития⁹².

Преобразования, касающиеся цифровизации, как показывает уже сформировавшаяся практика, носят не только положительный характер. Выявлены некоторые проблемы на пути становления цифровизационной экономики и управления. Для обсуждения проблемных аспектов цифровизации делопроизводственной и документационной сферы в начале декабря 2019 года в Торгово-Промышленной палате Российской Федерации прошел дискуссионный саммит «Стратегия «цифровизации» архивного дела и эффективный документооборот для участников финансового рынка» (ИНФОАРХИВ– БАНКОВ 2019)⁹³.

Во-первых, на обсуждение был поднят вопрос о долгосрочном хранении электронных документов. Несмотря на все преимущества цифровизации – скорости передачи и обработки данных, возни-

⁹² Глеб Никитин обозначил перспективы перехода региона к цифровой экономике // Правительство Нижегородской области. URL: <https://government-nnov.ru/?id=212125> (дата обращения: 01.07.2020).

⁹³ Стратегия «цифровизации» архивного дела и эффективный документооборот для участников финансового рынка (ИНФОАРХИВ–БАНКОВ 2019) // Гильдия Управляющих Документацией. URL: <https://www.gdm.ru/meropr/03.12.2019/18824/> (дата обращения: 01.07.2020).

кают проблемы, связанные с необходимостью долгосрочного хранения электронных документов. На саммите были высказаны кардинально противоположные точки зрения о концепции долгосрочного хранения электронной документации. С одной стороны, документы, созданные в электронном формате, очень просто поддаются изменению, что, соответственно, создает угрозу несанкционированного переформатирования данных. С другой стороны, доводы оппонентов основывались на отсутствии практической возможности сохранять электронные документы в исходном виде, так как хранить такие документы нужно будет совместно с техническими и программными средствами, предназначенными для их воспроизведения на уровне смыслового понимания. В итоге, такой подход может привести к тому, что государственные архивы превратятся в склад устаревшей техники, которую будет проблематично поддерживать в работоспособном состоянии. При этом на сегодняшний день, существует концепция долгосрочного хранения электронных документов, которая строится на регулярной миграции информации с устаревших носителей на применяемые в текущей практике форматы, принятые на момент конвертации.

Во-вторых, на саммите были высказаны различные точки зрения по поводу использования электронной подписи для длительного хранения документов. Формулировка «длительное хранение документов с сохранением юридической значимости» подверглась критике экспертов и участников, потому как юридическая значимость документов не обязательно зависит от самих документов. На юридическую силу документа влияет, прежде всего, изменения в законодательстве, а также социально-политическая обстановка в стране и др.

Вопрос надления электронной подписи новой функцией – подтверждения подлинности электронного документа при его длительном хранении, также вызвал дискуссию. Специфика электронной подписи заключается в том, что она имеет достаточно короткий срок действия, поэтому представляется рациональным ее использование для подтверждения юридической значимости в процессе «жизнедеятельности» электронных документов. Тогда как было предложено использовать усиленную квалифицированную электронную подпись со штампом времени для долгосрочного хранения электронных документов. Однако некоторые специалисты

в области информационной безопасности не признают использование штампа времени, из-за фактического отсутствия в действующей версии Федерального закона «Об электронной подписи» от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ упоминания о таком реквизите.

В-третьих, участники саммита обсудили новшество в законодательстве – «цифровые активы», которое появилось в гражданском кодексе Российской Федерации с 1 октября 2019 г. Это обязательственные и другие права, содержание и условия осуществления которых указаны в специальной информационной системе (например, в блокчейне).

В-четвертых, практиками-архивистами был задан вопрос об организации работы с персональными данными при формировании электронных архивов. В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Федерального закона «О персональных данных» от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ: «действие настоящего Федерального закона не распространяется на отношения, возникающие при: ... 2) организации хранения, комплектования, учета и использования содержащих персональные данные документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в соответствии с законодательством об архивном деле в Российской Федерации»⁹⁴. Поскольку электронные документы формируются с использованием средств автоматизации, то возникает вопрос, под действие какого закона подпадают архивы, хранящие персональные данные на электронных документах. Либо каким требованиям должен отвечать электронный архив, чтобы не подпадать под действие закона о персональных данных? Проблема в том, что настоящее время электронные архивы, с точки зрения законодательства, по статусу ничем не отличаются от других информационных систем.

В-пятых, изменения в трудовом законодательстве непосредственно затрагивающие документационное обеспечение. Федеральный закон от 16 декабря 2019 г. № 439-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части формирования сведений о трудовой деятельности в электронном виде» дополнил Трудовой кодекс статьей 661, согласно которой сведения о трудовой деятельности – это основная информация о трудовой

⁹⁴ Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О персональных данных» // СПС КонсультантПлюс.

деятельности и трудовом стаже работника, представляемая работодателями в информационную систему Пенсионного фонда Российской Федерации. В соответствии с законом, с 1 января 2021 г. будут введены следующие изменения:

- «ведение трудовых книжек на бумажном носителе будет осуществляться работодателем только тех работников, которые подадут до конца 2020 г. об этом письменное заявление;

- работникам, не подавшим письменное заявление, трудовые книжки выдаются на руки (работодатель освобождается от ответственности за их хранение) и для них осуществляется ведение сведений трудовой деятельности в электронном виде;

- для лиц, впервые поступающих на работу, осуществляется ведение сведений о трудовой деятельности в электронном виде и трудовая книжка указанным работникам не оформляется»⁹⁵.

В связи с этими нововведениями, работодатели обязаны реализовать в течение 2020 г. следующие мероприятия:

- «внести изменения в соглашения и коллективные договоры и (при необходимости) принять (изменить) локальные нормативные акты;

- обеспечить техническую готовность к передаче сведений о трудовой деятельности в электронном виде в информационную систему Пенсионного фонда Российской Федерации;

- уведомить работников в письменной форме об указанных изменениях трудового законодательства»⁹⁶.

Участниками саммита было высказано мнение, что по вопросам утверждения формы передачи данных в Пенсионный фонд и формы выдачи сведений о работе нужны нормативно-методические документы, уточняющие детали новых документационных процессов работы с трудовыми книжками (как бумажными, так и электронными).

Как мы видим, Российская Федерация действительно выстраивает прочную систему цифровизации, которая сегодня касается абсолютного большинства сфер жизнедеятельности. Происходит по-

⁹⁵ Федеральный закон от 16.12.2019 № 439-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части формирования сведений о трудовой деятельности в электронном виде» // СПС КонсультантПлюс.

⁹⁶ Федеральный закон от 16.12.2019 № 439-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части формирования сведений о трудовой деятельности в электронном виде» // СПС КонсультантПлюс.

всеместная цифровизация делопроизводственной структуры. Автоматизация рабочих процессов с помощью цифровых информационно-коммуникационных инструментов позволяет ускорить обработку информации и принятие решений, усиливает степень прозрачности деятельности государства и различных организаций, исключает многие рутинные процедуры, повышает производительность труда.

В мировом сообществе яркими представителями цифровой инфраструктуры являются Япония и Сингапур. Именно в этих странах во всех отраслях успешно внедрены информационные технологии, подавляющая часть государственных услуг давно функционирует в электронном формате, а система образования широко использует он-лайн обучение. Соединенные Штаты Америки – внушительный пример цифровой экономики, имеющей самый развитый IT-сектор в мире. Скандинавские страны интересны с точки зрения реализации цифрового налогообложения – налоги начисляются и списываются автоматически, а граждане лишь получают уведомления для проверки расчетов.

Российская Федерация стремится соответствовать глобальным мировым «трендам» проводя активную автоматизацию ключевых сфер жизни российского общества на основе цифровых технологий. Как мы уже отметили, особое место в ней отводится цифровизации системы государственно управления, ведь именно от качества деятельности государственного аппарата во многом зависит эффективность решения поставленных задач, а, следовательно, и успех страны в целом. В этой связи, очень важно перенастраивать в соответствии с новыми информационными и цифровыми вызовами «кровеносную систему» государственного управления – делопроизводство и документооборот. Следует отметить, что универсальных или типовых подходов к решению этого вопроса нет. В различных странах создаются свои модели по организации безбумажного документооборота, приема на постоянное хранение и использования электронных документов. Они обусловлены законодательством, традициями, делопроизводственной и архивной практикой, интеллектуальными и финансовыми ресурсами.

На сегодняшний день, основные усилия России направлены на дальнейшую цифровизацию документационного обеспечения управления. Увеличивается количество служебных документов,

которые составляются и исполняются исключительно в электронном формате. На бумажных носителях дублируются лишь документы государственной важности, секретная документация. Ежегодно улучшается работа федеральных и региональных органов исполнительной власти по рассмотрению обращений граждан: совершенствуется процедура подачи и рассмотрения жалоб и заявлений граждан в электронно-цифровом формате. Заявители по некоторым категориям государственных услуг, имеют возможность отслеживать в онлайн-режиме прохождение своего обращения на всех стадиях его рассмотрения.

В медицине активно формируется практика приема граждан в онлайн-режиме. Представляется, что такой формат может быть использован не только при оказании медицинских услуг, но и при необходимости организации переговоров с представителями соответствующего центрального или местного исполнительного органа, получении различных государственных услуг. Также в зависимости от сложности вопроса и сторон-участниц проведение онлайн-встреч может быть организовано одновременно с представителями нескольких государственных структур и обратившихся лиц. Как результат, гражданам не нужно будет тратить время на дорогу или стоять в очередях. Особенно это будет удобно для лиц с ограниченными возможностями здоровья, либо граждан, проживающих в отдаленных районах или сельской местности.

В рамках цифровизации можно создать информационную систему, обеспечивающую хранение электронных документов государственных органов. Такая платформа позволит объединить ресурсы всех государственных архивов, полностью автоматизировать их работу и обеспечить долговременное хранение электронных документов исполнительных органов. В связи с этим необходимо пересмотреть перечень типовых документов, образующихся в деятельности государственных и негосударственных организаций, с указанием сроков хранения.

Представляется возможным дополнить действующее документационное и архивное законодательство новыми реквизитами, которые будут определять формат создаваемых документов – «документы на бумажном носителе и идентичные им электронные» и «электронные документы». В результате решится целый блок вопросов относительно безопасности хранения документов, ограничения несанкционированного доступа к ним, их систематизированного

учета и защиты от безвозвратной утери или повреждения, возможности быстрого поиска нужных материалов, высвобождения офисных площадей, используемых для хранения бумажных документов.

В органах исполнительной власти уже сегодня сделано немало в плане цифровизации документооборота и автоматизации рабочих процессов. В электронном режиме происходит регистрация, согласование, подписание, рассылка документов, мониторинг и контроль хода их исполнения, автоматически формируются различные отчеты и др.

Говоря о перспективах цифровизации сферы делопроизводства и документооборота в органах исполнительной власти, можно ожидать широкого использования возможностей искусственного интеллекта. Вместе с тем внедрение цифровых технологий в сферу делопроизводства и документооборота требует комплексного подхода, предусматривающего одновременное решение вопросов, связанных с необходимостью совершенствования нормативной правовой базы, программного и технического обеспечения, подготовки квалифицированных кадров.

Усложнение структуры федерального и регионального управления обуславливает необходимость разработки и внедрения в деятельность органов власти актуальных информационных технологий сбора, анализа, обработки информации, выработки управленческих решений, доведения их до объектов управления и контроля за их реализацией. В то же время на практике внедрение информационных технологий и цифровых методов в деятельность любых организаций влечет за собой ряд противоречий. Так, например, современные информационные технологии направлены на то, чтобы облегчать деятельность специалистов государственного и муниципального управления, повышать их производительность труда, обеспечивать реализацию всех их информационно-коммуникационных потребностей, которые возникают в ходе решения стоящих перед ними задач, способствовать улучшению качества принимаемых управленческих решений. В то же время процесс разработки и внедрения в деятельность органов государственной власти необходимых информационных и цифровых технологий представляет собой сложный инновационный процесс, неизбежно влекущий за собой преобразование методов, приемов, форм деятельности органов управления, необходимость изменения компетенций их должностных лиц, а очень часто и структуры самих органов управления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Развитие цифровых технологий и их повсеместное проникновение в жизнь людей, безусловно, оказывает большое влияние на различные социальные процессы. Тотально это влияние проявляется в экономическом секторе, где развитие цифровой экономики становится одним из ключевых приоритетов не только в России, но и во всем мире. Кроме того, процессы цифровизации также активно затрагивают сферы образования, здравоохранения, правотворчества и правоприменения, охватывают процессы формирования документального фонда.

Анализируя направления цифрового развития и его влияние на документальную сферу жизни общества и государства, приходим к выводу, что современный документооборот должен соответствовать актуальным процессам цифровой «трансформации» общественных отношений. Поэтому справедливо утверждение, что процесс цифровизации общества непосредственно воздействует на формирование современного документального фонда различных органов власти, организаций и учреждений.

Проанализировав всю совокупность основополагающих документов, связанных со становлением и развитием положений, регулирующих документальный фонд федеральных и региональных органов исполнительной власти, можем констатировать следующее.

Изменения документационного обеспечения управления последнего десятилетия XX в., легли в основу дальнейшей нормативной регламентации сферы делопроизводства. Вместе с тем, важно отметить, что современное региональное документационное законодательство и управление в целом, сводится к дублированию общих правил и норм, устанавливаемых федеральным законодательством. Представляется, что такой подход не всегда уместен, поскольку документы субъектов федерации должны содержать свои уникальные формулировки, созданные с учетом национальных особенностей возникновения и развития отдельных регионов страны.

Справедливо говорить и о том, что к настоящему времени сформировалась целостная иерархичная по юридической силе система нормативного правового и методического регулирования документационного обеспечения управления и документооборота, которая сегодня представлена документами разного уровня подчиненности.

Российская Федерация действительно выстраивает единую систему цифровизации, которая сегодня касается абсолютного большинства сфер жизнедеятельности. Происходит повсеместная цифровизация делопроизводственной структуры. Автоматизация рабочих процессов с помощью цифровых информационно-коммуникационных инструментов позволяет ускорить обработку информации и принятие решений, усиливает степень прозрачности деятельности государства и различных организаций, исключает многие рутинные процедуры, повышает производительность труда.

Стандартизация и нормативное сопровождение организации деятельности по составлению номенклатуры дел изменяется, потому что совершенствуется восприятие к документационным процессам, разрабатываются новые технологические подходы, которые позволяют удовлетворить интересы и потребности современного делопроизводства и документационного обеспечения управления.

Российская Федерация стремится соответствовать глобальным мировым «трендам» проводя активную автоматизацию ключевых сфер жизни российского общества на основе цифровых технологий. Как мы уже отметили, особое место в ней отводится цифровизации системы государственно управления, ведь именно от качества деятельности государственного аппарата во многом зависит эффективность решения поставленных задач, а, следовательно, и успех страны в целом. В этой связи, очень важно перенастраивать в соответствии с новыми информационными и цифровыми вызовами «кровеносную систему» государственного управления – делопроизводство и документооборот. Следует отметить, что универсальных или типовых подходов к решению этого вопроса нет. В различных странах создаются свои модели по организации безбумажного документооборота, приема на постоянное хранение и использования электронных документов. Они обусловлены законодательством, традициями, делопроизводственной и архивной практикой, интеллектуальными и финансовыми ресурсами.

На сегодняшний день, основные усилия России направлены на дальнейшую цифровизацию документационного обеспечения управления. Увеличивается количество служебных документов, которые составляются и исполняются исключительно в электронном формате. На бумажных носителях дублируются лишь документы государственной важности, секретная документация. Еже-

годно улучшается работа федеральных и региональных органов исполнительной власти по рассмотрению обращений граждан: совершенствуется процедура подачи и рассмотрения жалоб и заявлений граждан в электронно-цифровом формате. Заявители по некоторым категориям государственных услуг, имеют возможность отслеживать в онлайн-режиме прохождение своего обращения на всех стадиях его рассмотрения.

В медицине активно формируется практика приема граждан в онлайн-режиме. Представляется, что такой формат может быть использован не только при оказании медицинских услуг, но и при необходимости организации переговоров с представителями соответствующего центрального или местного исполнительного органа, получении различных государственных услуг. Также в зависимости от сложности вопроса и сторон-участниц проведение онлайн-встреч может быть организовано одновременно с представителями нескольких государственных структур и обратившихся лиц. Как результат, гражданам не нужно будет тратить время на дорогу или стоять в очередях. Особенно это будет удобно для лиц с ограниченными возможностями здоровья, либо граждан, проживающих в отдаленных районах или сельской местности.

В рамках цифровизации можно создать информационную систему, обеспечивающую хранение электронных документов государственных органов. Такая платформа позволит объединить ресурсы всех государственных архивов, полностью автоматизировать их работу и обеспечить долговременное хранение электронных документов исполнительных органов. В связи с этим необходимо пересмотреть перечень типовых документов, образующихся в деятельности государственных и негосударственных организаций, с указанием сроков хранения.

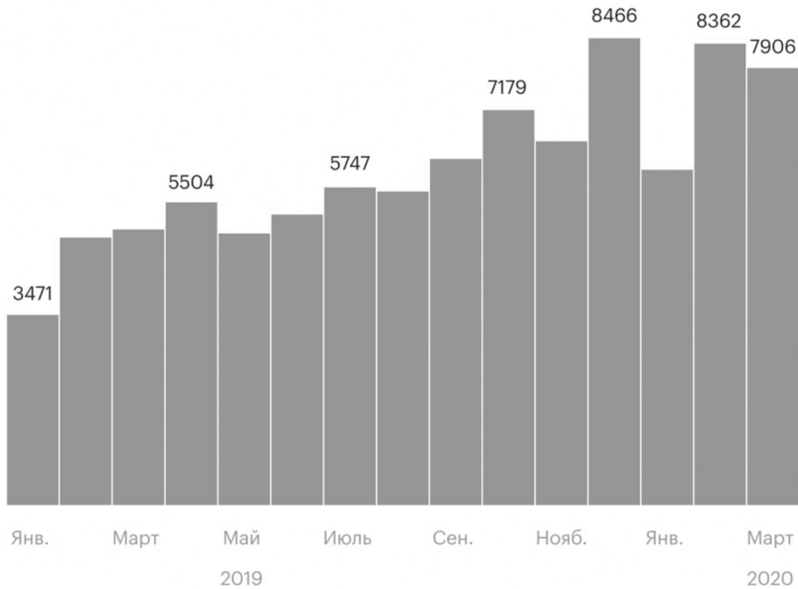
Представляется возможным дополнить действующее документационное и архивное законодательство новыми реквизитами, которые будут определять формат создаваемых документов – «документы на бумажном носителе и идентичные им электронные» и «электронные документы». В результате решится целый блок вопросов относительно безопасности хранения документов, ограничения несанкционированного доступа к ним, их систематизированного учета и защиты от безвозвратной утери или повреждения, возможности быстрого поиска нужных материалов, высвобождения офисных площадей, используемых для хранения бумажных документов.

В органах исполнительной власти уже сегодня сделано немало в плане цифровизации документооборота и автоматизации рабочих процессов. В электронном режиме происходит регистрация, согласование, подписание, рассылка документов, мониторинг и контроль хода их исполнения, автоматически формируются различные отчеты и др.

Говоря о перспективах цифровизации сферы делопроизводства и документооборота в органах исполнительной власти, можно ожидать широкого использования возможностей искусственного интеллекта. Вместе с тем внедрение цифровых технологий в сферу делопроизводства и документооборота требует комплексного подхода, предусматривающего одновременное решение вопросов, связанных с необходимостью совершенствования нормативной правовой базы, программного и технического обеспечения, подготовки квалифицированных кадров.

Приложение 1

Количество новых решений судов о банкротстве физических лиц и индивидуальных предпринимателей⁹⁷



Источник: сообщения арбитражных управляющих в Федресурсе (fedresurs.ru)

© РБК, 2020

⁹⁷ Число личных банкротств россиян выросло на 70% // РБК URL: <https://www.rbc.ru/finances/07/04/2020/5e8b25379a794778c10ab0f3> (дата обращения: 19.05.2020).

ПРИЛОЖЕНИЕ 23
к п. 4.4. Инструкции

Особенности оформления приказа органов исполнительной власти Нижегородской области

Приказ - форма правового акта, издаваемого органами исполнительной власти (министерствами, комитетами и др.), который может содержать нормы права непосредственно или утверждать подзаконные нормативные правовые акты (инструкция, порядок, положение); а также оформлять решения вопросов организационно-распорядительного характера, установление, изменение или прекращение трудовых отношений.

1. Приказы печатаются на стандартных бланках установленной формы шрифтом Times New Roman Cyr размером от 12 до 14 кеглей (приложение № 30).

Приказ имеет следующие реквизиты:

- наименование органа исполнительной власти;

- наименование вида документа - приказ;

- дата и номер - указанные реквизиты печатаются центрованным способом;

Датой приказа является дата его подписания. Дата оформляется цифровым или словесно-цифровым способом; номер состоит из знака «№» и порядкового номера приказа, например:

15 июня 2018 г. № 21; 04.06.2018 № 44.

Приказы, подготовленные совместно с другими органами или организациями, печатаются на стандартных листах бумаги без бланка, с указанием названий органа исполнительной власти и других органов или организаций.

2. Заголовок должен кратко и точно отражать содержание текста приказа. Точка в конце заголовка не ставится. Заголовок печатается в границах, предусмотренных бланками правовых актов и организационно-распорядительных документов с прописной буквы полужирным шрифтом через одинарный межстрочный интервал центровано.

Например:

О командировании работников министерства в ...

3. Текст приказа отделяется от заголовка тремя одинарными межстрочными интервалами и печатается через 1,5 межстрочных интервала от левой границы текстового поля и выравнивается по левой и правой границам текстового поля. Первая строка абзаца начинается на расстоянии 1,25 см от левой границы текстового поля.

Текст приказа может состоять из 2 частей: конституирующей (преамбулы) и распорядительной.

В констатирующей части кратко излагаются цели и задачи, факты и события, послужившие основанием для издания приказа. Она может начинаться словами «в целях», «в соответствии», «во исполнение» и т.д. Если приказ издается на основании другого документа, то в констатирующей части указывается наименование этого документа в творительном падеже, его дата, номер и заголовок.

Преамбула в проектах приказов завершается словом «п р и к а з ы в а ю», которое печатается строчными буквами вразрядку от левой границы текстового поля.

Распорядительная часть должна содержать перечисление предписываемых действий с указанием исполнителя каждого действия и сроков исполнения. Сроки исполнения указываются конкретно для каждого задания. Не допускается формулировка заданий без установления соответствующего срока исполнения. Контроль за соблюдением сроков исполнения приказа осуществляет служба ДОУ.

Распорядительная часть может делиться на пункты и подпункты, которые нумеруются арабскими цифрами. Действия однородного характера могут быть перечислены в одном пункте. В качестве исполнителей указываются структурные подразделения или конкретные должностные лица. Последний пункт распорядительной части может содержать сведения о подразделении или должностном лице, на которое возлагается контроль за исполнением приказа.

Если приказ отменяет, изменяет или дополняет ранее изданный приказ или какие-то его положения, то один из пунктов распорядительной части текста должен содержать ссылку на этот документ (пункт документа) с указанием его даты, номера и заголовка. Текст пункта может начинаться словами «Признать утратившим силу ...»; «пункт ...исключить»; «пункт ...изложить в следующей редакции «...»; «дополнить пункт абзацем следующего содержания «...».

В приказ не следует включать пункт «Приказ довести до сведения ...». Подразделения (должностные лица), до сведения которых доводится приказ, указываются в списке рассылки, который исполнитель готовит вместе с проектом приказа.

Согласование (визирование) проекта приказа осуществляется в системе электронного документооборота.

Подпись состоит из наименования должности лица, подписавшего документ, личной подписи (электронной подписи) и расшифровки подписи (инициалы, фамилия). Расшифровка подписи печатается на уровне последней строки наименования должности без пробелов между инициалами и фамилией. Последняя буква в расшифровке подписи ограничивается правой границей текстового поля.

Приказы подписывает руководитель органа исполнительной власти, а в его отсутствие лицо, его замещающее.

4.4.4. При оформлении совместного приказа:

наименования органов исполнительной власти располагаются на одном уровне или в порядке подчиненности;

наименование вида документа - приказ, располагается центровано;

дата совместного приказа - единая, соответствует дате более поздней подписи, располагается центровано;

регистрационный номер документа, составленного совместно двумя и более организациями, состоит из регистрационных номеров документа каждой из этих организаций, проставляемых через косую черту в порядке указания авторов в документе;

подписи руководителей органов исполнительной власти располагаются ниже текста на одном уровне.

Приложение 3

Герб
Нижегородской
области

ПРИЛОЖЕНИЕ 11
к Инструкции

Управление делами Правительства
и развития кадрового потенциала
Нижегородской области

НОМЕНКЛАТУРА ДЕЛ

№ _____

г. Нижний Новгород

на _____ год

УТВЕРЖДЕНА

приказом управления делами
Правительства и развития
кадрового потенциала
Нижегородской области
от _____ № _____

Индекс дела	Заголовок дела	Кол-во дел (томов, частей)	Срок хранения	Приме- чания
----------------	----------------	----------------------------------	------------------	-----------------

Название раздела

Должность лица,
составившего номенклатуру
Дата

Подпись

И.О.Фамилия

СОГЛАСОВАНО
Начальник службы ДОУ
Дата

Подпись

И.О.Фамилия

2

**Итоговая записка о категориях и количестве дел,
заведенных в _____ году в органе исполнительной власти**

По срокам хранения	Всего	В том числе	
		переходящих	с отметкой "ЭПК"
1	2	3	4
Постоянного			
Временного (свыше 10 лет)			
Временного (до 10 лет включительно)			
Итого			

Должность
руководителя службы ДОУ

Подпись

И.О. Фамилия

Дата

Итоговые сведения переданы в архив

Должность лица,
передавшего сведения

Подпись

И.О. Фамилия

Дата

Приложение 5

ПРИЛОЖЕНИЕ 13
к Инструкции

Форма обложки дела постоянного и временного (свыше 10 лет) хранения

код органа
государственной власти _____

_____	Ф. № _____
_____	Оп. № _____
_____	Д. № _____

_____ (наименование архива)

_____ (наименование органа государственной власти и структурного подразделения)

ДЕЛО № _____ ТОМ № _____

_____ (заголовок дела)

_____ (дата)

На _____ листах

Хранить _____

Ф. № _____
Оп. № _____
Д. № _____

Приложение 6

ПРИЛОЖЕНИЕ 14
к Инструкции

Форма листа-заверителя дела

ЛИСТ-ЗАВЕРИТЕЛЬ ДЕЛА № _____

В деле подшито и пронумеровано _____ лист(ов)
(цифрами и прописью)

в том числе литерные номера листов _____
пропущенные номера листов _____

+ листов внутренней описи _____

Особенности физического состояния и формирования дела	№№ листов
1	2

(должность, подпись, расшифровка подписи, дата)

Приложение 7

ПРИЛОЖЕНИЕ 15
к Инструкции

Форма внутренней описи документов дела

ВНУТРЕННЯЯ ОПИСЬ
документов дела № _____

№ пп	Индекс документа	Дата документа	Заголовок документа	Номера листов дела	Примечание
1	2	3	4	5	6

Итого _____ документов
(цифрами и прописью)

Количество листов внутренней описи _____
(цифрами и прописью)

Наименование должности лица,
составившего внутреннюю опись
документов дела

Подпись

Расшифровка подписи

Дата

Приложение 8

ПРИЛОЖЕНИЕ 16
к Инструкции

**Форма описи дел постоянного, временного (свыше 10 лет)
хранения и по личному составу структурного подразделения**

(наименование органа исполнительной власти)

(наименование структурного подразделения)

УТВЕРЖДАЮ

Наименование должности
руководителя структурного
подразделения

Подпись Расшифровка подписи
Дата

ОПИСЬ №

№ пп	Индекс дела (тома, части)	Заголовок дела (тома, части)	Дата дела (тома, части)	Количество о листов в деле (томе, части)	Срок хранения дела (тома, части)	Примечание
1	2	3	4	5	6 ¹	7
Название раздела						

В данную опись внесено _____ дел с № _____
(цифрами и прописью)

по № _____, в том числе:
литерные номера:
пропущенные номера:

Наименование должности
составителя описи Подпись Расшифровка подписи

Дата

¹ Графа 6 опускается в описях дел постоянного хранения.

СОГЛАСОВАНО

СОГЛАСОВАНО

Наименование должности руководителя
службы ДОУ

Протокол ЭПК

Подпись Расшифровка подписи

от _____ № _____

Дата

Передал _____ дел
(цифрами и прописью)

и _____ регистрационно-контрольных картотек к документам²
(цифрами и прописью)

Наименование должности
сотрудника структурного
подразделения

Подпись

Расшифровка подписи

Дата

Принял _____ дел и
(цифрами и прописью)

_____ регистрационно-контрольных картотек к документам
(цифрами и прописью)

Наименование должности работника
архива

Подпись

Расшифровка подписи

Дата

² Передаются вместе с делами канцелярии.

Герб
Нижегородской
области

ПРИЛОЖЕНИЕ 17
к Инструкции

**Управление делами Правительства
и развития кадрового потенциала
Нижегородской области**

А К Т

г. Нижний Новгород № _____

о выделении к уничтожению
документов, не подлежащих хранению

УТВЕРЖДАЮ
Заместитель управляющего
делами Правительства
Нижегородской области
_____ А.А.Ростовцев
« ____ » _____ 20__ г.

На основании _____
(название и выходные данные перечня документов с указанием сроков их хранения)

отобраны к уничтожению как не имеющие научно-исторической ценности и
утратившие практическое значение документы фонда № _____
(название фонда)

№ пп	Заголовок дела или групповой заголовок дел	Даты дела или крайние даты дел	Номера описей (номенклатур) за годы	Индекс дела (тома, части) по номенклатуре или № дела по описи	Количество дел (томов, частей)	Сроки хранения дела (тома, части) и номера статей по перечню	Примечание
1	2	3	4	5	6	7	8

Итого _____ дел за _____ годы
(цифрами и прописью)

Описи дел постоянного хранения за _____ годы утверждены, а по личному составу

2

согласованы с ЭПМК _____

(протокол от _____ № _____)

Должность лица,
проводившего экспертизу
ценности документов

Подпись

И.О.Фамилия

Дата

Документы в количестве _____ дел
(цифрами и прописью)

весом _____ кг сданы в _____
(наименование организации)

на переработку по приемо-сдаточной накладной от _____

№ _____

Должность работника
органа исполнительной
власти, сдавшего документы

Подпись

И.О.Фамилия

Изменения в учетные
документы внесены

Наименование должности
работника архива (службы
ДЮУ), внесшего изменения
в учетные документы

Подпись

И.О.Фамилия

Дата

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Архивный фонд Российской Федерации // Федеральное Архивное агентство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://archives.ru/af.shtml> (дата обращения: 19.05.2020)
2. Бахрах Д.Н. БЗО Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Российский, Ю.Н. Старилов. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с.
3. Березин С.В. Влияние документационного обеспечения на процессы управления / С.В. Березин, Б.А. Иммаева // Актуальные проблемы управления: сборник научных статей по итогам III Всероссийской научно-практической конференции / редкол.: С.Н. Яшина, Ю.С. Ширяевой. – 2016. – С. 103–104.
4. Беленькая О.Н. Алгоритм составления и оформления номенклатуры дел: основные этапы / О.Н. Беленькая // Актуальные вопросы экономики, управления и правового регулирования в социально-культурной сфере: VII Международная студенческая научная конференция. – Орел, 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://files.scienceforum.ru/pdf/2015/11024.pdf>
5. Боровлёва З.А. Формирование документального фонда органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (на примере Республики Коми): автореф. дис. ... канд. ист. наук. 05.25.02 / З.А. Боровлёва; ВНИИДАД. – М., 2008. – 143 с.
6. В ВЭФ рассказали о влиянии COVID-19 на цифровизацию // РИА Новости [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ria.ru/20200608/1572605218.html> (дата обращения: 29.06.2020).
7. В Тверской области создадут Министерство цифрового развития и информационных технологий [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://тверскаяобласть.рф/b6/novosti/novosti/?ELEMENT_ID=121542 (дата доступа: 30.06.2020).
8. Васильев Р.Ф. Акты управления (понятие и юридические свойства): дис. ... д-ра юрид. наук / Р.Ф. Васильев. – М., 1980. – С. 149–158; С. 298–301.
9. Воробьев попросил Путина помочь перейти на цифровой формат оказания услуг // РИА Новости [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ria.ru/20200610/1572759178.html> (дата обращения: 29.06.2020)

10. Всемирный банк. 2016 год. Доклад о мировом развитии 2016 «Цифровые дивиденды». Обзор. Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия. Лицензия: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://openknowledge.worldbank.org/> (дата обращения: 27.03.2020).

11. Встреча Михаила Мишустина с заместителями руководителей федеральных органов исполнительной власти, ответственными за цифровую трансформацию // Правительство России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/news/39129/> (дата обращения: 23.05.2020).

12. Глеб Никитин обозначил перспективы перехода региона к цифровой экономике // Правительство Нижегородской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://government-nnov.ru/?id=212125> (дата обращения: 01.07.2020).

13. ГОСТ Р 7.0.8–2013 «Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» (утв. Приказом Росстандарта от 17.10.2013 № 1185-ст) // СПС КонсультантПлюс.

14. ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 «Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования» (утв. Приказом Ростехрегулирования от 12.03.2007 № 28-ст) // СПС КонсультантПлюс.

15. Государственная система правовой информации «Официальный интернет-портал правовой информации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 28.05.2020).

16. Департамент цифрового развития Воронежской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://digital.govrn.ru/> (дата доступа: 30.06.2020)

17. Домаков В.В. Нормативное внедрение «цифровой экономики» в России и его последствия / В.В. Домаков. – СПб.: Стратегия будущего, 2018. – № 2-1 (22). – С. 48.

18. Ермолаева А.В. Документирование правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Саратовской области): дис. ... канд. ист. наук.05.25.02 / РГГУ. – М., 2002. – С. 54.

19. Иммаева Б.А. Специфика организации документального фонда региональных органов исполнительной власти / Б.А. Иммаева, С.П. Сальников, А.И. Числов // Юридическая наука: история и современность. – 2019. – №2. – С. 71–75.

20. Инструкция по делопроизводству в Администрации Президента Российской Федерации (утв. распоряжением Руководителя Администрации Президента РФ от 16.03.1992 N 223) // СПС КонсультантПлюс.

21. Комитет цифрового развития Ленинградской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ksi.lenobl.ru/> (дата обращения: 30.06.2020).

22. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС КонсультантПлюс.

23. Красавин А.С. Зачем нужна номенклатура дел? / А.С. Красавин // Служба кадров и персонал. – 2005. – №11. – С. 97–98.

24. Красавин А.С. Документирование трудовой деятельности работников органов государственного управления Текст. : История и современное состояние: автореф. дис. канд. ист. наук: 05.25.02 / А.С. Красавин; МГИАИ. – М., 1978. – 24 с.

25. Кузнецов И.Н. Документационное обеспечение управления и делопроизводство: учебник для бакалавров / И.Н. Кузнецов. – М.: Издательство Юрайт, 2014. – С. 68.

26. Кузнецов С.Л. Современные технологии документационного обеспечения управления: учебное пособие для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению 034700 «Документоведение и архивоведение» / С.Л. Кузнецов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Термика, 2014. – 287 с. – ISBN 978-5-9904630-4-2

27. Ларин М.В. Государственное регулирование делопроизводства в России: история и современность / М.В. Ларин // Вестник архивиста. – 2002. – №3. – С. 66–71.

28. Ларин М.В. О государственной политике в сфере документационного обеспечения управления / М.В. Ларин // Документация в информационном обществе: административная реформа и управление документацией: Доклады и сообщения на XI Международной научно-практической конференции (23–25 ноября 2004 г.) // Росархив. ВНИИДАД. – М., 2005. – С. 20–27.

29. Медведев Д.А. Сотрудничество в сфере безопасности в период пандемии нового коронавируса / Д.А. Медведев // Россия в глобальной политике. – М., 2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://globalaffairs.ru/articles/bezopasnost-v-period-pandemii/> (дата обращения: 29.06.2020).

30. Министерство промышленности, связи, цифрового и научно-технического развития Омской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mps.omskportal.ru/oiv/mps> (дата доступа: 30.06.2020).

31. Министерство транспорта, дорожного хозяйства и цифрового развития Новгородской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://mintrans.novreg.ru/> (дата доступа: 30.06.2020).

32. Министерство цифрового развития, информационных технологий и связи Рязанской области URL: <https://it.ryazangov.ru/> (дата доступа: 30.06.2020)

33. Мишустин призвал локализовать производство электронных компонентов // РИА Новости [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://na.ria.ru/20200416/1570083948.html> (дата обращения: 20.04.2020).

34. Об Ассоциации // Ассоциация инновационных регионов России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://airr.magdev.magwai.ru/about/about-airr/> (дата обращения: 30.06.2020).

35. Основные правила постановки документальной части делопроизводства и работы архивов учреждений, организаций и предприятий СССР (одобренны Главархивом СССР 28.04.1963) // СПС КонсультантПлюс.

36. Основные Правила работы архивов организаций (одобренны решением Коллегии Росархива от 06.02.2002) // СПС КонсультантПлюс.

37. Портал государственных услуг Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.gosuslugi.ru/> (дата обращения: 20.05.2020)

38. Портал открытых данных Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://data.gov.ru/> (дата обращения: 27.03.2020)

39. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 (ред. 03.12.2013) «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» // СПС Консультант плюс.

40. Постановление Правительства Нижегородской области от 28.12.2018 № 912 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах исполнительной власти Нижегородской области и их структурных подразделениях».

41. Постановление Правительства РФ от 01.02.2020 № 71 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

42. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 07.05.2020) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СПС КонсультантПлюс.

43. Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 № 477 (ред. от 01.02.2020) «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // СПС КонсультантПлюс.

44. Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 № 477 (ред. от 26.04.2016) «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // СПС КонсультантПлюс.

45. Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 (ред. от 01.02.2020) «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СПС КонсультантПлюс.

46. Постановление Совмина РСФСР от 30.09.1961 № 1238 (с изм. от 07.01.1970) «О мерах по улучшению делопроизводства в учреждениях и организациях РСФСР» // СПС КонсультантПлюс.

47. Постановление Совмина СССР от 04.04.1980 № 274 «Об утверждении Положения о Государственном архивном фонде СССР и Положения о Главном архивном управлении при Совете Министров СССР» // СПС КонсультантПлюс.

48. Правительство России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/> (дата обращения: 27.03.2020).

49. 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» (Зарегистрировано в Минюсте России 07.09.2015 № 38830) // СПС КонсультантПлюс.

50. Приказ Минкультуры РФ от 08.11.2005 № 536 «О Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 27.01.2006 № 7418) // СПС КонсультантПлюс.

51. Приказ Минюста России от 19 декабря 2013 г. № 229 «Об утверждении Примерной номенклатуры дел государственной нотариальной конторы и нотариуса, занимающегося частной практикой» // СПС КонсультантПлюс.

52. Приказ Минюста России от 30.12.2011 № 460 (ред. от 12.05.2020) «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в Министерстве юстиции Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

53. Приказ Росархива от 22 мая 2019 г. № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления» // СПС КонсультантПлюс.

54. Приказ Росимущества от 22.06.2009 № 178 (с изм. от 12.05.2012) «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // СПС КонсультантПлюс

55. Приказ Росморречфлота от 25.06.2013 № 44 «Об утверждении инструкции по делопроизводству федерального агентства морского и речного транспорта» [Электронный ресурс]. – Режим доступа:<https://sudact.ru/law/prikaz-rosmorrechflota-ot-25062013-n-44-ob/> (дата обращения: 16.07.2020).

56. Приказ Росморречфлота от 28.10.2014 № 78 (ред. от 25.09.2017) «Об утверждении Регламента Федерального агентства морского и речного транспорта» (Зарегистрировано в Минюсте России 02.12.2014 № 35055) // СПС КонсультантПлюс.

57. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 09.06.2011 № 112 (ред. от 20.12.2019) «Об утверждении Перечня документов федеральных судов общей юрисдикции с указанием сроков хранения» // СПС КонсультантПлюс.

58. Приказ ФСИН России от 10.08.2011 № 463 (ред. от 31.10.2013) «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы» // СПС КонсультантПлюс.

59. Процедура признания иностранного образования (устаревший термин Нострификация) // Национальный информационный центр по вопросам признания образования и (или) квалификации, ученых степеней и званий, полученных в иностранном государстве [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://nic.gov.ru/ru/proc/nic> (дата обращения: 20.05.2020).

60. Путин призвал развивать цифровизацию // РИА Новости [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ria.ru/20200610/1572748546.html> (дата обращения: 29.06.2020).

61. Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2014 №2769-р «Об утверждении Концепции региональной информатизации» // СПС КонсультантПлюс.

62. Регламент (ЕС) № 2016/679 Европейского парламента и Совета о защите личности // UNIS, a.s. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.unis.cz/ru/gdpr> (дата обращения: 21.04.2020).

63. Романовская В.Б. Государственная власть в республике Дагестан: от принципа трайбализма к демократическому назначению / В.Б. Романовская, Б.А. Иммаева // Евразийский юридический журнал. 2019. – № 3 (130). – С. 349–351.

64. Рузанова В.Д. Право на защиту персональных данных: гражданско-правовой аспект / В.Д. Рузанова // Гражданское право. – 2019. – №6.

65. Самсонова Т.Н. К вопросу об организации документального фонда в условиях смешанного документооборота в органах государственной власти и местного самоуправления / Т.Н. Самсонова // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2018. – №16 (16). – С. 111–115.

66. Сокова А.Н. Документация в информационном обществе: административная реформа и управление документацией / А.Н. Сокова // Доклад на XI Международной научно-практической конференции (Москва, 23–24 ноября 2004 г.) / Росархив, ВНИИДАД. – М., 2005. – С. 72.

67. Столяров Ю.Н. От термина документированная информация пора отказаться. Отклик на ст.: Зиновьева Н.Б. Документ или документированная информация? / Ю.Н. Столяров // Науч. и техн. б-ки. – 2013. – №5. – С. 117.

68. Стратегия «цифровизации» архивного дела и эффективный документооборот для участников финансового рынка (ИНФОАРХИВ–БАНКОВ 2019) // Гильдия Управляющих Документацией [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.gdm.ru/merop/03.12.2019/18824/> (дата обращения: 01.07.2020).

69. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212) // СПС КонсультантПлюс.

70. Типовая инструкция по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации (утв. Роскомархивом 06.07.1992) (Зарегистрировано в Минюсте РФ 05.08.1993 № 321) // СПС КонсультантПлюс.

71. Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СПС КонсультантПлюс.

72. Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СПС КонсультантПлюс.

73. Указ Президента РФ от 11.05.2020 № 316 «Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СПС КонсультантПлюс.

74. Указ Президента РФ от 25.03.2020 № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» // СПС КонсультантПлюс

75. Указ Президента РФ от 28.04.2020 № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СПС КонсультантПлюс.

76. Управление цифрового развития и связи Администрации Псковской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pskov.ru/vlast/ispolnitelnaya/administratsiya-oblasti/digital> (дата доступа: 30.06.2020).

77. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 31.12.2017 № 482-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

78. Федеральный закон «Об электронной подписи» от 06.04.2011 № 63-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

79. Федеральный закон от 16.12.2019 № 439-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части формирования сведений о трудовой деятельности в электронном виде» // СПС КонсультантПлюс.

80. Федеральный закон от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // СПС КонсультантПлюс.

81. Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

82. Федеральный закон от 27.07.2006 №152-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О персональных данных» // СПС КонсультантПлюс

83. Федеральный закон от 29.12.1994 № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» // СПС КонсультантПлюс.

84. Филимонов А.Г. Федерация в современной России: проблемы и перспективы развития / А.Г. Филимонов // Вестник Воронежского института МВД России. – 2018. – №1. – С. 174.

85. Халин В.Г. Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски / В.Г. Халин, Г.В. Чернова // Управленческое консультирование. – 2018. – №10 (118). – С. 46–63.

86. Цифровизация деятельности национальных архивов. Пути решения законодательных проблем // Совет Федерации Федерального Собрания РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа:<http://council.gov.ru/media/files/otfFLICObbX3tE9sF3AqngDIH3I28gaD.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).

87. Эксперты обсудили, какие профессии останутся перспективными в будущем // РИА Новости [Электронный ресурс]. – Режим доступа:<https://na.ria.ru/20200416/1570083948.html> (дата обращения: 20.04.2020).

88. Negroponte N. Being Digital / N. Negroponte. – NY: Knopf, 1995. – 256 p.

89. Post by Emilio Granados Franco: Recovering from COVID-19: The risks we must anticipate to build back better // The Japan Times. URL: <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2020/05/20/commentary/world-commentary/recovering-covid-19-risks-must-anticipate-build-back-better/#.Xv1KO25uLIV> (дата обращения: 29.06.2020).

90. Written by Saadia Zahidi: We need a global reskilling revolution – here's why URL: <https://www.weforum.org/agenda/2020/01/reskilling-revolution-jobs-future-skills/>

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Научное издание

Фомичев Максим Николаевич
Иммаева Бика Абдулкаримовна

**ДОКУМЕНТАЛЬНЫЙ ФОНД ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В ЭПОХУ ЦИФРОВИЗАЦИИ (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

Монография

Чебоксары, 2020 г.

Редактор *Б. А. Иммаева*
Компьютерная верстка и правка *Т. Ю. Кулагина*
Дизайн обложки *Н. В. Фирсова*

Подписано в печать 03.08.2020 г.

Дата выхода издания в свет 10.08.2020 г.

Формат 60×84/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Гарнитура Times. Усл. печ. л. 7,2075. Заказ К-699. Тираж 500 экз.

Издательский дом «Среда»
428005, Чебоксары, Гражданская, 75, офис 12
+7 (8352) 655-731
info@phsreda.com
www.phsreda.com

Отпечатано в Студии печати «Максимум»
428005, Чебоксары, Гражданская, 75
+7 (8352) 655-047
info@maksimum21.ru
www.maksimum21.ru