

## **Тема 1. Организационное устройство органов государственной власти.**

### **План**

1. Сущностные черты организационной структуры государственного управления.
2. Построение организационной структуры государственного управления.
3. Орган, звено, подсистема субъекта государственного управления.
4. Организация государственного органа.

### **1. СУЩНОСТНЫЕ ЧЕРТЫ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Субъектом государственного управления, выступает государство в целом. Однако это не означает, что все его органы, предприятия, организации и учреждения непременно участвуют в формировании и реализации управляющих воздействий. Многогранность функций государства, разнообразие его связей с обществом определяют и разнонаправленность, и разнохарактерность деятельности различных государственных структур, их подразделений и персонала, разную меру и разные способы их действия в управленческих процессах. Организационная структура государственного управления — это особое государственно-правовое явление, обусловленное общественно-политической природой, социально-функциональной ролью, целями и содержанием государственного управления в обществе. Она включает в себе определенный состав, организацию и устойчивую взаимосвязь человеческих ресурсов, технических и других средств, выделяемых и затрачиваемых обществом на формирование и реализацию государственно-управляющих воздействий и поддержание жизнеспособности самого субъекта управления. "ней концентрируются многие социальные и организационные качества государства. Отсюда выделение организационной структуры государственного управления из многообразных связей государства и общества и ее специальное понимание. В качестве системообразующего элемента организационной структуры государственного управления выступает государственный орган (или орган государства, что порой различают в юридической литературе), связанный с формированием и реализацией государственно-управляющих воздействий, причем как в целом, в единстве их составных проявлений, так и по отдельным проявлениям: целеполаганию, организации и регулированию. В научных работах можно обнаружить различные характеристики государственного органа: функциональные, раскрывающие его в качестве структуры, выполняющей определенные функции государства; социологические, рассматривающие его как коллектив людей, выделенный обществом в порядке общественного разделения труда для выполнения возложенных на него государственных задач в соответствующей сфере государственной деятельности; юридические, указывающие на наделение определенной структуры (коллектива людей) необходимой компетенцией (совокупностью функций и полномочий) либо государственно-властными полномочиями; организационные, делающие акцент на принадлежности данной (выделенной, самостоятельной) структуры к государственному аппарату, на ее внутреннее построение — организацию элементов и их взаимосвязей. В этой теме речь идет главным образом об организационных свойствах государственного органа и их влиянии на организационную структуру государственного управления. Организация — это нечто большее, чем просто группа людей, отмечается исследователями из США. Это группа индивидов, объединенных организационными принципами, интересами, процедура-Ми, личностными ценностями, а также формами полномочий и ответственности<sup>72</sup>. Организацию можно охарактеризовать следующим образом: - это формальное явление, образованное путем выделения из какого-либо целого его определенной части для целей возложения на нее (часть) адекватных ей функций целого; - это взаимодействие элементов части как внутри, так и вне ее, в целях реализации возложенных на нее функций целого; - это устойчивое (во времени и пространстве) взаимодействие элементов, придающее части определенные контуры и укрепляющее ее силу посредством специализации и кооперации возможностей этих

элементов. Главное в организации состоит не в наборе, количестве и качестве составляющих ее элементов, а в их взаимосвязях, взаимодействиях. Подсчитано, что если организация состоит из 4 элементов (руководитель плюс три подчиненных), то в ней возникают (в потенциале) 18 взаимосвязей, из 6 элементов (1 + 5) — 100, из 8 (1+7) — 490, из 10 (1+9) — 2376 и так по нарастающей — практически по принципу геометрической прогрессии<sup>73</sup>. Разумеется, что не все связи «схватываются», не все значимы в равной мере, не все выполняют одну и ту же роль при реализации целей и функций организации, но именно все способны влиять на многообразие проявлений организации, что нельзя не учитывать при ее анализе и оценке. Таким образом, государственный орган (синонимы: орган государства, орган государственной власти, орган местного самоуправления) представляет собой единичную структуру власти, формально созданную государством для осуществления закрепленных за ней его целей и функций. Следует отличать государственный орган от государственного предприятия, осуществляющего экономическую деятельность на базе государственной собственности; от государственного учреждения, связанного, как правило, с оказанием социальных и духовных услуг; от государственной организации, выполняющей обычно организационные функции в различных сферах общественной жизни. В первом создаются и реализуются управленческие решения и Действия, в остальных — материальные, социальные и духовные продукты и услуги. В государстве, в котором осуществлено конституционное разделение власти по горизонтали — на законодательную, исполнительную и судебную с ее сдержками и противовесами и по вертикали (принципы федерализма и самоуправления) — на федеральную, власть субъектов Федерации и местного самоуправления, — организационная структура государственного управления приобретает Своеобразную конфигурацию, вовлекающую на демократической основе в управленческие процессы разнообразные государственные органы и компоненты общественной системы. Ведь в условиях демократии организационная структура государственного управления призвана обеспечивать действительность того, что народ (все граждане страны) является носителем суверенитета и единственным источником власти (ч. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации). Между тем, в политической практике постоянно игнорируются конституционные положения. Забывается, что субъектом государственного управления является государство в целом, т.е. объединенный им народ, а в государстве создан единый, внутренне согласованный государственный аппарат, в котором каждый государственный орган связан с другими государственными органами, а также с повседневной жизнедеятельностью людей (особенно в управляющих объектах). Системность государственного управления (Т. 5) отражается и закрепляется главным образом в его организационной структуре, где нет отдельных, изолированных органов, а действует их совокупность, под влиянием которой и развиваются управляемые объекты. Основу — «несущий стержень» организационной структуры государственного управления — составляют органы исполнительной власти. В совокупности они представляют собой наиболее объемную и сложную часть государственного аппарата, сосредоточивающую в себе практически всю управленческую информацию и важнейшие средства государственного принуждения<sup>74</sup>. Такое их положение объективно обусловлено тем, что они призваны оказывать непосредственные управляющие воздействия на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей. Можно иметь высокие и благородные замыслы, научно обоснованные программы, качественные и полные по объему законы, но если все это не будет претворяться ежедневно и по всем аспектам в жизнь, не будет переходить в организованную продуктивную деятельность людей, то оно останется благим пожеланием на бумаге или словах. Поэтому исполнительная власть должна иметь разветвленную и «пронизывающую» вертикаль, обеспечивающую прохождение дифференциацию и конкретизацию управленческой информации, особенно директивной, обязательной, начиная принятой на самой верхушке власти, по всей иерархии исполнительных органов государственной власти и местного

самоуправления, доведение ее до исполнителя и подчинение его поведения соответствующим требованиям (нормам). Вполне резонно в Конституции Российской Федерации в главе «Федеративное устройство» введено положение о том, что «в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации» (курсив мой. — ГЛ.) (ч. 2 ст. 77). Надо отметить, что если в вопросах о вертикальной соподчиненности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации существуют «сходящиеся» точки зрения и даже определенные законоположения, то о соподчиненности первых и вторых с местным самоуправлением, в том числе с его исполнительными органами, высказаны различные мнения. Многие стремятся во что бы то ни стало отделить органы местного самоуправления от органов государственной власти и тем самым «разломать» исполнительную вертикаль. Не вдаваясь в дискуссию, которая ведется уже более десяти лет, скажу лишь о том, что при рассмотрении данного вопроса стоило бы учитывать следующие моменты: а) местное самоуправление (в любых его формах) есть явление Демократии, форма народовластия (см. ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации) и его необходимо развивать в системе Демократии и с позиций обеспечения принадлежности власти народу; б) местное самоуправление олицетворяет собой пограничное явление между государством и обществом, соединяющее их между собой; в нем имеет место сочленение общественных форм (в организации) и властных полномочий (в юридической силе управленческих решений); в) местное самоуправление относится к ряду управленческих явлений, призванных целенаправлять, организовывать и регулировать общественную жизнедеятельность; г) местное самоуправление является средством реализации инициативы и практического осуществления самостоятельности, воплощения творческой энергии и ответственности населения по месту жительства; это — одна из форм реализации прав и свобод человека и гражданина. В организационной структуре государственного управления местное самоуправление выступает в виде особой подсистемы со своими объектами управления, компетенцией, процедурами и формами организации, материально-финансовым обеспечением, технологией деятельности персонала и другими элементами. Но только это подсистема, которая «снизу» связана с населением — носителем и источником власти, в том числе и по отношению к вышестоящим уровням, а «сверху» — с органами государственной власти субъектов Федерации и в целом Федерации. Благодаря этому сохраняется системность государства, системность общества и системность государственного управления. Разные подходы наблюдаются также в вопросе оценки организационных связей между представительными органами государственной власти и местного самоуправления и соответствующими — по горизонтали — исполнительными органами. В демократическом, правовом государстве отсутствуют отношения организационного соподчинения между представительными органами: все ограничено правовыми отношениями, при которых нижестоящий орган обязан соблюдать законный правовой акт вышестоящего. Разделена законодательная и исполнительная власть, из которых каждая имеет свои механизмы формирования и деятельности. Из всего этого выстраивают умозаключения о том, что представительные органы государственной власти и местного самоуправления якобы совсем не участвуют в государственном управлении и даже не влияют на органы исполнительной власти. С такой интерпретацией названных организационных связей трудно согласиться. Во-первых, существует их взаимозависимость через механизмы сдержек и противовесов, что особенно ощутимо при решении кадровых вопросов и принятии законов. Во-вторых, представительные органы существенно влияют на исполнительные органы посредством бюджета, а также финансового, кредитного, налогового и иного регулирования; здесь они во многом целенаправляют исполнительные органы. В-третьих, представительные органы

путем принятия законов или иных нормативных правовых актов формируют правовые основы общественной жизни и создают нормативную базу для деятельности органов исполнительной власти. Игнорировать подобные взаимозависимости, недооценивать значение горизонтальных организационных связей — значит неоправданно суживать и обеднять государственное управление как сложное, системное общественное явление. Кстати, этим и ослабляется государственное управление, поскольку вместо сотрудничества, взаимоподдержки возникают отношения конкуренции и противопоставления. Нет единой точки зрения и в вопросе о соотношении судебной системы и организационной структуры государственного управления. Абсолютизация разделения власти приводит многих к суждениям о том, что суды (да и прокуратура) не участвуют в формировании и реализации управляющих воздействий. На первый взгляд вроде все правильно, если забывать, что суды могут в порядке обжалования приостанавливать или отменять управленческие решения и по обращениям граждан выносить свои акты, отличающиеся или даже противоречащие управленческим решениям. Право надзора за законностью управленческих решений закреплено за прокуратурой. В правовом государстве, о чем свидетельствует и текст Конституции Российской Федерации, весьма обширен объем судебной защиты и высок авторитет актов судов. Не замечать широкого влияния органов суда и прокуратуры на государственно-управленческие процессы вряд ли целесообразно. Как бы не были все органы единой государственной власти, принадлежащей народу, разделены по функциям, полномочиям и профессионализму, все они в конечном счете предназначены для того, чтобы упорядочивать общественные отношения и процессы, влиять разными способами на сознание, поведение и Деятельность людей и их коллективов, т.е. управлять. Другое Дело, что формы и методы, масштабы и глубина их влияния различна. Следовательно, если понимать под организационной структурой государственного управления не только совокупность органов исполнительной власти, традиционно занимающихся исключительно управлением, но и систему организационных связей, влияющих на управление, то нельзя не признать, что эта структура подключает к управлению (вводит в управленческие процессы) различные проявления, стороны, зависимости практически всех органов государственной власти и местного самоуправления, которые в той или иной степени соучаствуют в формировании и реализации государственно-управляющих воздействий. ^

## **2. ПОСТРОЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Конкретные очертания, расположение и взаимодействие элементов, их вертикальные и горизонтальные зависимости, формы связи и их возможности организационная структура государственного управления получает под влиянием многих объективных и субъективных условий и факторов. Они в разных государствах имеют свою специфику, без учета которой трудно понять, почему существует такое большое многообразие организационных структур государственного управления. Среди внешних условий и факторов, находящихся как бы вне государственного управления, особое значение принадлежит комплексу ранее названных (3.1) объективных условий, в пределах и на основе которых функционирует данное государство. Как показывает опыт, попытки не замечать этих условий и «внедрять» откуда-либо взятую модель организационной структуры государственного управления, даже вроде бы удачную (в соответствующих условиях), мало что дают. Любое копирование без адаптации к собственным объективным условиям не обеспечивает должной эффективности организационной структуры государственного управления. Сильное, во многом определяющее, влияние на организационную структуру государственного управления оказывают состояние и размещение управляемых объектов (4.1, 4.2). Субъект управления (государственный аппарат) не должен воспроизводить в себе все элементы и взаимосвязи общественной системы. Достаточно выделения актуальных управляемых объектов и обеспечения

воздействия на их управляющие параметры. Но если это сделано и государство берет на себя функции управления теми или иными общественными процессами, то оно в организационной структуре своего управления обязано предусматривать необходимые взаимосвязи с данными процессами и прохождение по ним требуемой силы управляющих воздействий. Традиционно по объектному основанию в организационной структуре государственного управления различают «блоки» органов управления: а) экономическими процессами; б) социально-культурными процессами; в) административно-политическими процессами. В этом аспекте все зависит от структуры управленческих потребностей управляемых объектов. По отношению к организационной структуре государственного управления в качестве объективных выступают общественные функции государства (2.3), проводимая им государственная политика (2.4) и возникающие на их основе цели и функции государственного управления (6). Разумеется, что в организационной структуре государственного управления должно быть сосредоточено столько организационного потенциала, сколько достаточно для рационального, полного и эффективного осуществления каждой из общественных функций государства — политической, социальной, экономической и международной. В серьезном организационном обеспечении нуждается также каждое из основных направлений государственной политики. И, конечно, на определенные организационные возможности должны опираться цели и функции государственного управления. В противном случае многое из того, что не просто провозглашено, а закреплено в политических документах и законах, остается благим пожеланием, лозунгом на потребу дня. Однако у нас в России никак не могут прийти к тому пониманию, что цели и функции управления являются первичными, образующими, формирующими по отношению к организационным элементам государственного управления, что последнее создается для реализации первых. Все пока делается наоборот: сначала создается какая-то организационная структура, а затем под нее или для нее начинают придумывать цели и функции. А поскольку придумать часто не удается, то ограничиваются описанием в их статусах полномочий и форм деятельности. В результате оказывается, что структур много, а спросить не с кого. Многое определяется также внутренними условиями и факторами, содержащимися в самом государственном управлении. Это — человеческий потенциал, особенно находящийся в государственном аппарате, замещающий политические и административные государственные должности. Слабая подготовка и малая компетентность управленческих кадров обычно ведут из-за необходимости компенсации данных явлений к разбуханию и усложнению организационной структуры государственного управления. Это — информационное обеспечение государственного управления, связанное, с одной стороны, с адекватным отражением управленческих потребностей и интересов управляемых объектов, а с другой с концентрацией и направлением управленческих ресурсов субъектов управления на практическую реализацию целей и функций государственного управления. Информация призвана соединять в управлении объективное и субъективное, нести достоверные данные об объективизации и объективации любого управленческого процесса. Когда такой информации нет или ее недостаточно, то государственное управление функционирует либо вхолостую, либо с большими помехами. Это — демократизм, государственного управления, позволяющий обществу свободно и постоянно выдвигать перед государством (его аппаратом) свои проблемы и запросы, вводить в управление свой интеллектуальный потенциал, а государственным органам непосредственно ощущать общественную пользу своих управляющих воздействий. Наконец, это — стиль государственного управления, в котором воплощается способность управленческих кадров осваивать современные научные методы и технические средства управления и использовать их в целях более рационального и эффективного управления общественными процессами. Суть названных явлений будет подробно раскрыта в соответствующих темах. Для выбора модели построения организационной структуры государственного управления и отвечающих ей организационных оснований важное

значение имеет понимание организации как свойства определенного общественного явления и одновременно как источника («генератора») его возможностей. Обобщая многочисленные исследования, когда-то было констатировано, что организация — это комплекс взаимосвязанных элементов, к которым относят, «во-первых, цель, задачу (или задачи): во вторых, разработку системы мероприятий для реализации цели и разделения задачи на отдельные виды работ, которые могут быть поручены определенным членам внутри организации; в-третьих, интеграцию отдельных работ в соответствующих подразделениях, которые могли бы их координировать различными средствами, включая сюда и формальную иерархическую структуру; в-четвертых, мотивацию, взаимодействие, поведение, взгляды членов организации, которые отчасти определяются мероприятиями, направленными на реализацию ее целей, а отчасти же носят личный, случайный характер; в-пятых, такие процессы, как принятие решений, коммуникации, информационные потоки, контроль, поощрение и наказание, имеющие решающее значение для обеспечения выполнения целей организации; в-шестых, единую организационную систему, которая понимается не как особый дополнительный признак, а как внутренняя согласованность, которая должна быть достигнута между всеми вышеуказанными элементами организации»<sup>75</sup>. Значит, когда делается выбор модели построения и идет процесс построения или модернизации организационной структуры государственного управления, то при этом учитывается много условий и факторов, а также элементов, включаемых в организацию, и вместе с тем преследуется много сугубо управленческих целей. От избранной и созданной модели организационной структуры зависит впоследствии рациональность и эффективность государственного управления. В организационных структурах, в том числе и государственного управления, используется несколько организационных оснований, которые формируют соответствующие типы структур. Линейное (или чисто линейное) основание создает структуру, при которой преобладает вертикальная, однонаправленная подчиненность государственных органов, образующая в завершеном виде строгую иерархическую пирамиду. Здесь чаще всего соблюдается единоначалие, когда одно лицо на каждом уровне вертикали сосредоточивает в своих руках ведение управленческих процессов в возглавляемом им государственном органе, и единство распорядительства, когда исполнительные команды передаются строго от одного лица к другому. Линейный тип структуры жестко формализован и придает ей устойчивость, надежность, последовательность. Он благоприятен для исполнения, четкого проведения в жизнь властных требований. Но в нем слабо выражены обратные связи, ограниченно представлено многообразие жизни, что снижает его универсальность и эффективность. ^ Функциональное основание ведет к формированию государственных органов, специально приспособленных к выполнению конкретных функций управления. Это позволяет под каждую из реализуемых функций управления подобрать высокопрофессиональный аппарат специалистов. В то же время данное основание порождает очень сложную проблему межфункциональной координации, которая ограничивает достоинства специализированного ведения отдельных функций управления. ^ Линейно-функциональное основание обеспечивает соединение достоинств линейного и функционального оснований и способствует созданию структуры, в которой одни органы принимают управленческие решения и властно проводят их в жизнь, а другие обеспечивают их информацией консультативного, статистического, планирующего, координационного и иного свойства. В итоге повышается уровень государственного управления. Развитие самоуправленческих механизмов в управляемых объектах (в условиях демократии и рынка) заставляет искать новые организационные основания для структур управления. В последние десятилетия во многих странах все большее внимание привлекает программно-целевое основание, в соответствии с которым в основу организационной структуры закладывается какая-либо цель (либо сумма целей) или комплексная программа и им подчиняются соответствующие элементы и их взаимосвязи. Это способствует интеграции интеллектуальных, природных, производственных,

информационных и иных ресурсов для решения актуальных общественных проблем. Можно полагать, что за программно-целевыми структурами управления, прежде всего государственного, большое будущее. Свою роль в этом отношении может сыграть так называемое матричное основание структур управления, совмещающее линейное и программно-целевое управление. Такой смешанный тип структуры, связанный, как правило, с территориальным управлением, обеспечивающим комплексный подход к управленческим процессам на определенной территории, будучи дополненный программно-целевыми структурами, управляющими решением отдельных проблем, дает возможность гибкого, адаптационного подхода к развивающимся, динамическим управляемым объектам и умелой координации их многообразия. В распоряжении проектировщиков организационной структуры государственного управления или отдельных ее подсистем имеется немало организационных оснований (типовых модулей), которые при необходимой «привязке» их к объективным и субъективным условиям и факторам способны поддерживать эту структуру в гармоничном и действенном состоянии. Все зависит от желания и умения ими воспользоваться. ^

### **3. ОРГАН, ЗВЕНО, ПОДСИСТЕМА СУБЪЕКТА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Признание государственного органа в качестве системообразующего элемента организационной структуры государственного управления требует специального рассмотрения типовых внешних взаимосвязей, формирующих (предопределяющих) его внутреннюю организацию. В научной литературе отмечается, что каждая самостоятельная единичная структура управления должна иметь такие внешние связи, которые были бы в состоянии обеспечивать и регламентировать: - полноту ответственности каждого управленческого органа за достижение поставленной перед ним цели (подцели) либо функции управления; - сбалансированность целей всех звеньев определенного уровня управления по отношению к целям вышестоящего уровня; - комплексность выполнения (взаимосвязанность) всех функций управления, относящихся к реализации каждой поставленной цели, как по вертикали, так и по горизонтали взаимодействия; - наиболее рациональное разделение и кооперацию усилий между звеньями и уровнями государственного аппарата с точки зрения выполняемых функций управления, минимизацию их дублирования, а также обоснованное взаимодействие линейно-функционального и программно-целевого типов структур; - концентрацию прав (полномочий) и ответственности при решении каждой управленческой задачи за счет рационального перераспределения компетенции на каждом уровне управления по горизонтали и делегирования полномочий по вертикали; полное соответствие организационно-экономического механизма контроля исполнения объема компетенции в области ответственности и прав (полномочий) принятия решений по каждой управленческой задаче<sup>76</sup>. При создании (преобразовании) государственного органа необходимо, далее, видеть его положение в организационной структуре государственного управления и, следовательно, руководствоваться существующими классификациями государственных органов, особенно тех, которые реализуют функции исполнительной власти. Единой классификации государственных органов, действующих в сфере государственного управления, нет, ибо в каждой стране и в каждый исторический момент она своеобразна и призвана отвечать запросам дня. Но существуют критерии, на основе которых она может проводиться: - территориальный масштаб компетенции, исходя из которого органы делятся на федеральные (центральные), органы субъектов федерации, их местные органы, а также органы местного самоуправления; - соподчиненность органов между собой, вследствие чего среди них различают вышестоящие и нижестоящие; - порядок образования органов, по которому они подразделяются на образуемые (вышестоящим органом в рамках его компетенции) и избираемые (либо населением, либо представительным органом); - характер и содержание компетенции, что ведет к

разделению на органы общей, отраслевой и межотраслевой (функциональной) компетенции; - порядок разрешения вопросов компетенции, служащий основанием для выделения органов коллегиального управления и органов единоличного управления. По источнику финансирования иногда различают органы бюджетные и экономически самостоятельные (за счет отчислений от управляемых объектов), но представляется, что органы государственного управления (в широком смысле), связанные с властью, должны быть только бюджетными, хотя и сохранять определенную стимулирующую зависимость, обусловленную качеством управления. Организационная структура государственного управления состоит из множества государственных органов, которые различаются между собой и в то же время могут иметь немало общего, тождественного, типичного. Государственные органы, которые характеризуются одинаковым положением и однородностью осуществляемых управленческих функций, обозначают понятием «звено государственно-управляющей системы». Основными признаками, позволяющими относить государственные органы к тому или иному звену организационной структуры управления, служит известная идентичность (совпадение) их правового статуса, структуры и внешних взаимосвязей (как с управляемыми объектами, так и в рамках субъекта государственного управления). В качестве звеньев организационной структуры государственного управления можно рассматривать: Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, другие центральные органы федеральной исполнительной власти; президентов, глав субъектов Федерации, правительства субъектов Федерации, министерства и другие органы исполнительной власти субъектов Федерации; исполнительные органы местного самоуправления. Выделение звеньев организационной структуры государственного управления позволяет вырабатывать для каждого из них типовые правовые статусы, типовые «внутренние» структуры, типовые наборы взаимосвязей в системе государственного управления и соответственно анализировать и оценивать их рациональность и эффективность. Статусные элементы звена государственно-управляющей системы в то же время представляют собой отправные ориентиры для организационного построения конкретного государственного органа. Тем самым в государстве организационный процесс приобретает определенную Упорядоченность и экономичность. Государственные органы в отношении управляемой системы выступают во взаимосвязи и взаимодействии, объединенные в специализированную по тем или иным признакам целостность. Такая целостность образует соответствующую подсистему органов в организационной структуре государственного управления. Несмотря на множественность и разнообразие подсистем органов, среди них можно выявить немало общего, определяющего место и роль подсистемы в управлении общественными процессами: - в состав подсистемы входят государственные органы, компетенция которых сформулирована по какому-либо одному ведущему признаку (область экономики, сферы услуг, функция государственного управления, комплексная программа, территория); - между органами, входящими в соответствующую подсистему, устанавливаются прямые структурно-функциональные связи субординации; - каждая подсистема государственных органов внутренне организована (имеет свою собственную структуру), обособлена от других подсистем и возглавляется определенным центром — высшим органом в данной подсистеме; - органы и взаимосвязи определенной подсистемы государственных органов обладают значительной устойчивостью, постоянством и выступают вовне (в том числе и в организационной структуре государственного управления) в качестве специфического единого целого; - подсистема государственных органов (и входящие в ее состав компоненты) имеют особые, только ей присущие виды взаимодействия с управляемыми объектами и другими подсистемами государственных органов. Подсистемы государственных органов имеют как вертикальное построение (к примеру, федеральные органы исполнительной власти), так и горизонтальное (органы территориального управления субъекта Федерации, города, района). Необходимо рациональное сочетание

возможностей и ограничений каждой из подсистем, их взаимодополнение и формирование сбалансированной организационной структуры государственного управления. Это обеспечивается взаимосвязями ее компонентов, благодаря чему достигается целостность подсистем и их объединение в организационную структуру. В качестве существенных выделяются следующие взаимосвязи: - построения, через которые происходит установление и преобразование как всей организационной структуры, так и ее подсистем, отдельных органов, а также внутренней организации и состава; - функциональные, отражающие каналы формирования и реализации внутренних управленческих функций государственных органов и обеспечивающие целостность и динамичность организационной структуры и ее составных частей; - типа «обратная связь», позволяющие постоянно контролировать активность и целесообразность движения и структуры различных звеньев и отдельных органов, проверять их соответствие объективным запросам; - информационные, создающие условия взаимообмена информацией между всеми компонентами организационной структуры государственного управления. Множественность и разнохарактерность компонентов (органов, звеньев, подсистем) организационной структуры государственного управления обуславливают актуальность ее правильного построения, необходимость постоянного совершенствования структур различных звеньев, подсистем, их взаимодействий и, главное, непрерывной рационализации ее связей с управляемыми объектами. Основная проблема необходимого здесь системного подхода заключается не столько в учете всего многообразия (т.е. всей совокупности) связей, существующих в организационной структуре государственного управления, особенно межиндивидуальных, сколько в анализе и построении систематизированной типологии, фиксирующей разнокачественность связей на каждом уровне и в каждом вертикальном срезе. А для этого нужны как соответствующие знания, так и умение применить их на практике. ^

#### **4. ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА**

Под структурой государственного органа обычно понимается совокупность его подразделений, а в них должностей, схема распределения между ними функций и полномочий, возложенных на орган, система взаимоотношений этих подразделений и должностей. Структура государственного органа зависит от места органа в организационной структуре государственного управления, объединении общественными процессами. Она всецело подчинена реализации компетенции государственного органа и строится сверху вниз. Для нее часто используется синоним «штатное расписание». Необходимо учитывать, что между структурами различных государственных органов существует организационная взаимозависимость. Особыми являются отношения между органами со сложной и простой структурой. Смысл структуры конкретного государственного органа можно понять лишь через раскрытие его связей со структурой управляемых объектов и других государственных органов, в том числе и различных по функциональному предназначению. Те органы, которые непосредственно связаны с управляемыми объектами, прямо воздействуют на общественные процессы, должны иметь структуру, во-первых, отвечающую объективно необходимым запросам управляемых объектов в управляющих воздействиях, во-вторых, обеспечивающую дифференциацию и усиление управляющего воздействия со стороны вышестоящих органов. Для государственных органов, занимающих в «иерархии» высшие ступени и осуществляющих воздействие на управляемые объекты опосредованно, через другие органы, необходима приспособленность структуры для выполнения этой их целевой роли. Структура государственного органа призвана также создавать условия для рациональной организации и эффективного руководства деятельностью его собственного аппарата. Соответственно, она должна отвечать некоторым требованиям, среди которых можно выделить следующие: - мобильность, в соответствии с которой численный состав и количество внутренних подразделений государственного органа устанавливаются по

оптимальным критериям управляемости; - оперативность, определяющая сложность внутренних и внешних связей государственного органа, быстроту и сохранность прохождения управленческой информации, своевременность принятия и организации исполнения решений; - экономичность, которая обуславливает необходимость определения стоимости содержания аппарата управления и затрат на осуществление управленческой деятельности его сотрудниками. Особую проблему при формировании и оценке структуры государственного органа представляет определение потенциальной нормы управляемости, отталкиваясь от которой можно полагать, что данная структура справится с возложенными на нее целями, функциями и полномочиями, является достаточной и может гарантировать необходимый уровень управления соответствующими процессами. Наиболее интересные рассуждения по этой проблеме представлены польским исследователем С. Ковалевски, который систематизировал названные факторы таким образом: ^ 1. Факторы, определяемые порученными задачами: - значимость задач, порученных группе специалистов для выполнения; - трудность задач; - разнородность задач; - координация; - задачи, вызывающие необратимые последствия. ^ 2. Факторы, зависящие от личности руководителя: - степень самостоятельности руководителя; - вспомогательный персонал; - деятельность, не связанная с руководством; - метод управления; - планирование. ^ 3. Факторы, зависящие от персонала: - квалификация персонала; - трудовая интеграция; - деятельность неформальных групп; - культура общения; - текучесть кадров. ^ 4. Факторы технического характера: - вертикальный диапазон руководства; - связь; - размещение на поле деятельности; - привитие навыков исполнения заданий; - оснащение; - структура учреждения; - социотехнические элементы; - равномерный темп работы; - контроль; - информационная система; - техника обработки информации<sup>77</sup>. Поэтому если подходить к структуре государственного органа с точки зрения ее рациональности и эффективности, то надо просчитать («взвесить») немало факторов, порой противоречащих друг другу, прежде чем прийти к выводу о ее соответствии закрепленной компетенции. Точкой отсчета здесь являются два момента: организационно-правовая форма реализации компетенции (нормативно установленная) и соответственно руководящее звено, уполномоченное на реализацию этой компетенции в должной форме. ^ Первая задача в построении структуры любого государственного органа заключается в четком определении (отграничении) руководящего звена, т.е. той совокупности государственных должностей, которая по правовому статусу органа непосредственно связана с применением властных полномочий, фиксируемых в управленческих решениях. В коллегиальном государственном органе это состав должностей, образующих соответствующую коллегию — руководящее звено данного органа. В единоначальном государственном органе это его руководитель и тот из его заместителей, кто уполномочен на принятие решений при его отсутствии. Существует мнение, с которым нельзя согласиться, что компетенция государственного органа будто бы распределяется между его структурными подразделениями. Ведь таким образом разрушаются единство воли, логика решений и упорядоченность ответственности. Структурные подразделения не осуществляют компетенцию государственного органа, а в профессиональном отношении обеспечивают деятельность руководящего звена. ^ Вторая задача исходит из первой и состоит в таком построении подразделений, чтобы они могли сполна и качественно способствовать руководящему звену в осуществлении компетенции своего государственного органа. Естественно, что в рамках закрепленных за ними объемов и видов управленческой деятельности подразделения выполняют необходимые управленческие действия, в которых они выступают именно как подразделения. Есть разные подходы к построению подразделений: при горизонтальной структуре создается крупная группа должностей, которая возглавляется одним руководителем (к примеру, один руководитель на шесть подчиненных); при вертикальной структуре создаются небольшие группы должностей с подчиненностью нескольким руководителям (из тех же семи должностей создаются два сектора по две должности во главе с руководителем

сектора и над ними — руководитель подразделения). Многие аналитики считают более рациональной горизонтальную ^ структуру, ибо она сближает исполнителя с руководителем, улучшает общение, обеспечивает гибкость и возможности взаимозамены, позволяет объективнее оценивать исполнение должностей, яснее делает ответственность, создает благоприятную среду. Оптимальным подразделением с горизонтальной структурой признается такое, с руководством которым может справиться один человек. В среднем оно состоит из 7 человек. Между тем на практике преобладают вертикальные структуры подразделений. Это в основном объясняется стремлением к большей оплате соответствующих усилий, что порой нельзя сделать иначе как замещением более высокооплачиваемой должности. В результате в федеральном министерстве обычно от министра до реального специалиста-исполнителя можно насчитать семь-восемь ступеней руководящих должностей. Идет во многом пустая передача управленческой информации сверху вниз и снизу вверх с дополнительной задержкой во времени и «шумами». Сказывается и аспект мотивации, ибо отдаление исполнителя от руководящего звена снижает эффективность его усилий, так как положительная реакция на них обратно пропорциональна расстоянию между исполнителем и руководящим звеном. Преобладание вертикальных структур в построении подразделений и прямой их выход на руководящее звено ведут к слабому осуществлению горизонтальных организационных связей между ними (горизонтальная координация) и, более того, к проявлению элементов конкуренции за влияние на реализацию компетенции государственного органа. Групповой интерес начинает доминировать над общим интересом коллектива государственного органа. И надо искать точки сочленения с тем, чтобы нейтрализовать последствия вертикальной структурализации государственных органов. К третьей решаемой задаче относится выделение и описание в государственном органе должностей и рабочих мест. Разница между государственной должностью и рабочим местом видится в том, что по должности выполняется деятельность, которая в той или иной мере, но непосредственно связана с реализацией компетенции государственного органа, с обслуживанием властных полномочий руководящего звена. Государственная должность — это постоянное юридическое установление в государственном органе, характеризующее объем, содержание и ресурсы деятельности по реализации компетенции последнего. Рабочее место представляет собой вид и объем деятельности по обслуживанию, вспомогательному обеспечению управленческих процессов в государственном органе (содержание в порядке помещений, связь и техническое обслуживание информационных систем, транспорт и т.д.). Должность описывается через управленческие обязанности и полномочия по ней и она исполняется. Это ключевое понятие для осознания того, что должно происходить по должности. Исполнение должности измеряется не временем пребывания в своем кабинете и не числом участия в подготовке и реализации управленческих решений и действий, а соотношением своих усилий с компетенцией государственного органа и их влиянием на ее осуществление. Последствия управленческих решений и действий, реальный уровень управляемости соответствующих процессов — вот критерий анализа и оценки исполнения должности в органах государственной власти и местного самоуправления. Формирование должностей также требует знания и соблюдения определенных правил. К примеру, таких, как: согласование обязанностей, полномочий и ответственности; соответствие объема деятельности физическим возможностям человека; значимость и детальность порученных задач (проблем); равномерность стимулов и санкций; возможность самовыражения и повышения квалификации; специализация и автоматическое замещение отсутствующего; обеспеченность информацией и орудиями труда; координация должностных усилий по вертикали и по горизонтали и др. В построении структуры государственного органа используются те же основания, что и в построении организационной структуры государственного управления с модификацией применительно к особенностям органа: линейное, функциональное, линейно-функциональное, программно-целевое. Добавляется линейно-штабное, при котором в органе при руководящем звене создается специальное

подразделение для его интеллектуально-информационного обеспечения. Определяющая проблема организационной структуры государственного управления — превращение государства и его аппарата (совокупности всех органов и должностей) в рациональную, динамичную и эффективно функционирующую систему, в которой бы каждый элемент и каждая взаимосвязь осуществляли то, что необходимо обществу, людям.

*Вопросы для самопроверки:*

1. Что такое организационная структура государственного управления?
2. Каковы основания построения организационной структуры государственного управления?
3. Назовите организационные уровни государственного управления и дайте типологию подсистем государственного управления.
4. В чем заключается организация государственного органа?

*Литература :* [\[4—С 7-26; 1 – С 19-28\]](#)

## **Тема 2. Правовое регулирование документационной деятельности органов государственной власти.**

### План

1. Общее и специальное делопроизводство. Нормативно правовые акты.
2. Государственный стандарты.
3. Нормативно-правовые акты, регламентирующие документационное обеспечение управленческой деятельности органов государственной власти.

1. В целях системного подхода к рассмотрению регламентации документационного обеспечения государственного управления разграничивают **общее и специальное** делопроизводство, первое (базовое) из которых осуществляется в соответствии с установленными общими принципами документирования и документооборота для всех видов документов, а второе — учитывает отраслевую специфику деятельности конкретного государственного органа.

Соответственно нормативные правовые акты, определяющие порядок делопроизводства, подразделяются на акты, регулирующие общее делопроизводство, и акты, регулирующие специальное делопроизводство.

Общее делопроизводство регламентируется следующими положениями нормативных правовых актов.

К конституционным основаниям документационного обеспечения в первую очередь относятся положения Конституции Российской Федерации, определяющие ее юридическую силу в отношении иных правовых актов, в том числе и локальных нормативных правовых актов организации.

В статье 15 Конституции Российской Федерации устанавливается: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации». Таким образом, определяется важная для документирования в процессе нормотворчества иерархия законодательства Российской Федерации.

Важными конституционными гарантиями, относящимися к работе с конфиденциальными сведениями о персонале государственных органов, являются неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, защита чести и доброго имени (пункт 1 статья 23).

Также статья 24 Конституции Российской Федерации содержит запрет на сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия.

Большое значение для подготовки нормативных правовых актов в процессе государственного управления имеет разграничение полномочий Российской Федерации и ее субъектов в статьях 71, 72, 73 Конституции Российской Федерации.

В документировании государственной управленческой деятельности широко используется государственная символика. В этой связи одним из важнейших конституционных законов в сфере государственного делопроизводства является Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации», в котором установлен порядок использования официального государственного символа — Государственного герба Российской Федерации — на бланках, иных документах и печатях государственных органов.

С 01.01.2004 введен в действие ГОСТ Р 51511-2001 «Печати с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации. Форма, размеры и технические требования».

Разработана «Система добровольной сертификации полиграфических и штемпельно-граверных производств, осуществляющих изготовление бланков и печатей с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации» (Система «Полиграфсерт»), основной задачей которой является подтверждение технических и технологических возможностей полиграфических и штемпельно-граверных производств осуществлять изготовление печатей и бланков с изображением Государственного герба Российской Федерации в соответствии с требованиями ГОСТ Р 51511-2001.

Для нормативного правового обоснования информационной функции делопроизводства большое значение имеют положения Федерального закона от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», которыми регулируются отношения, возникающие при формировании и использовании информационных ресурсов на основе создания и использования документированной информации, информационных технологий, а так же при защите информации и субъектов, участвующих в информационных процессах. В законе определена терминология, имеющая отношение к документированной информации, утвержден правовой режим создания, хранения и использования информации, порядок ее документирования и доступа к ней.

Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» определяются правовые условия использования электронной цифровой подписи в электронных документах, при соблюдении которых электронная цифровая подпись в электронном документе признается равнозначной собственноручной подписи в документе на бумажном носителе. Действие закона распространяется на отношения, возникающие при совершении гражданско-правовых сделок и в других предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях.

В Законе Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485 «О государственной тайне»<sup>104</sup> определены полномочия государственных органов и должностных лиц по обеспечению сохранения и защиты государственной тайны, содержится перечень сведений, представляющих государственную тайну, порядок их засекречивания и рассекречивания, контроля за обеспечением государственной тайны.

Единые нормативные правовые требования к документационному обеспечению государственного управления были систематизированы в Государственной системе документационного обеспечения управления (далее — ГСДОУ), утвержденной приказом Главархива СССР от 25.05.1988 № 33.

Эти требования распространяются на все системы документации государственных органов и учреждений, включая документы, создаваемые с помощью средств вычислительной техники. Они выступают в качестве нормативной правовой основы для совершенствования делопроизводства и повышения его эффективности посредством унификации состава и форм документов, совершенствования работы служб

документационного обеспечения управления, научной организации труда и внедрения современных технических средств.

Государственная система документационного обеспечения управления определяет порядок унификации документов, их состав, оформление реквизитов, общие требования к текстам документов; устанавливает принципы организации документооборота, а также контроля исполнения документов и подготовки их к передаче на архивное хранение. Нормативы ГСДОУ использовались при подготовке государственных стандартов, инструкций, регламентов, перечней в сфере делопроизводства.

2. Процессы стандартизации в сфере делопроизводства регулируются Федеральным законом от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», вступившим в законную силу в июле 2003 года.

Федеральным законом «О техническом регулировании» устанавливается принцип добровольного применения стандартов, которым определяется, что национальный стандарт применяется на добровольной основе равным образом и в равной мере независимо от страны и/или места происхождения продукции, осуществления процессов производства. Применение национального стандарта подтверждается знаком соответствия.

В соответствии с названными положениями Федерального закона «О техническом регулировании» стандарты в сфере делопроизводства носят рекомендательный характер.

Государственные стандарты в сфере делопроизводства:

— ГОСТ Р 51141-1998 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» устанавливает такие основные категории делопроизводства, как документ, документирование, документооборот и другие;

— ГОСТ Р 6.30-2003 «Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов» введен в действие с 01.07.2003.

В указанном стандарте определены состав реквизитов официальных документов и требования к их оформлению, а также требования к бланкам документов, представлены их образцы.

Комплектование, организация хранения, учет, использование документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов независимо от их форм собственности, а также отношения в сфере управления архивным делом в Российской Федерации в интересах граждан, общества и государства регулируются Федеральным законом от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле Российской Федерации», а также соответствующими законами, иными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

3. Пределы управленческого нормотворчества строго определены действующим законодательством. Как показывает практика, работникам службы документационного обеспечения для доказательства своей правоты всегда приходится держать «под рукой» комплект нормативных правовых актов, регламентирующих документационное обеспечение управленческой деятельности.

Особое значение для исполнителей правовых актов управления имеет осмысление понятий «юридическая сила акта» и «законная сила акта», которые не всегда совпадают по своему значению.

Правовой акт приобретает юридическую силу (свойство действительности) с момента его подписания и издания, в оговоренных случаях он одновременно приобретает законную силу, т.е. начинает применяться с даты издания.

Часто между изданием акта (приобретением им юридической силы) и началом его применения (вступлением в законную силу) появляется временной разрыв, обусловленный датой опубликования.

Это означает, что юридическая сила акта управления есть его внутреннее качество, а законная сила придает акту внешнее выражение. Документирование актов управления связано в основном с их внутренними свойствами (юридической силой), выраженными в официальных реквизитах: бланк, дата, регистрационный номер, подпись, печать, которые оформляются в порядке, установленном нормативными правовыми актами в сфере делопроизводства.

Отсутствие у акта управления юридической силы в результате его неправильного оформления обуславливает отсутствие законной силы. Юридически несостоятельный документ не может применяться исполнителями.

Введены в деятельность государственных органов гражданско-правовые диспозитивные (договорные) методы правового регулирования соответствующих общественных отношений. Здесь присутствуют отношения координации субъектов государственного управления.

Документальным выражением такого рода отношений являются различного вида соглашения (административные договоры), например, предусмотренные статьей 78 Конституции Российской Федерации соглашения о передаче части полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Статьей 26-7 Федерального закона от 04.07.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определены принципы и порядок заключения договоров о разграничении полномочий.

Заключение договоров о разграничении полномочий допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий.

В договоре о разграничении полномочий устанавливается перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, срок действия договора о разграничении полномочий и порядок продления данного срока, а также основания и порядок досрочного расторжения договора о разграничении полномочий.

Базовым законом информационного законодательства является Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации», в соответствии с которым правовой режим информационных ресурсов определяется следующими принципами:

- 1) свобода поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом;
- 2) установление ограничений доступа к информации только федеральными законами;
- 3) открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами;
- 4) равноправие языков народов Российской Федерации при создании информационных систем и их эксплуатации;
- 5) обеспечение безопасности Российской Федерации при создании информационных систем, их эксплуатации и защите содержащейся в них информации;
- 6) достоверность информации и своевременность ее предоставления;

7) неприкосновенность частной жизни, недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия;

8) недопустимость установления нормативными правовыми актами каких-либо преимуществ применения одних информационных технологий перед другими, если только обязательность применения определенных информационных технологий для создания и эксплуатации государственных информационных систем не установлена федеральными законами.

Федеральный закон содержит определения ключевых понятий в области создания документов. Так, под информацией в законе понимаются сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления.

Термин «*документированная информация*» в законе рассматриваются как зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель.

Понятие «*информационные технологии*» раскрывается в законе как процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов, а понятие «*информационная система*» как совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств.

Важную роль играют термины «*информация о гражданах (персональные данные)*» - сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность, и «*конфиденциальная информация*» - документированная информация, доступ к которой ограничивается в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В законе определяется термин «*обладатель информации*» - лицо, самостоятельно создавшее информацию либо получившее на основании закона или договора право разрешать или ограничивать доступ к информации, определяемой по каким-либо признакам. Обладателем информации может быть гражданин (физическое лицо), юридическое лицо, Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование. В законе также дано определение термину «*оператор информационной системы*» - это гражданин или юридическое лицо, осуществляющие деятельность по эксплуатации информационной системы, в том числе по обработке информации, содержащейся в ее базах данных.

Информационные системы включают в себя:

1) государственные информационные системы - федеральные информационные системы и региональные информационные системы, созданные на основании соответственно федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, на основании правовых актов государственных органов;

2) муниципальные информационные системы, созданные на основании решения органа местного самоуправления;

3) иные информационные системы.

В соответствии с Федеральным законом защита информации представляет собой принятие правовых, организационных и технических мер, направленных на:

1) обеспечение защиты информации от неправомерного доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления, распространения, а также от иных неправомерных действий в отношении такой информации;

2) соблюдение конфиденциальности информации ограниченного доступа;

3) реализацию права на доступ к информации.

Общеотраслевым документом, регламентирующим работу с документами, до сих пор остается принятая в 1988 г. «**Государственная система документационного обеспечения управления. Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения**» (ГСДОУ), которая устанавливает единые

принципы и правила документирования управленческой деятельности, а также организации работы с документами в учреждениях. Положения ГСДОУ получили развитие в Типовой инструкции по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации (1993).

Основой для систематизации документов в информационно-поисковых системах служит **Общероссийский классификатор управленческой документации (ОКУД)**, принятый и введенный в действие постановлением Госстандарта России от 30.01.1993 № 299 с изменениями к нему (на начало 2007 г. их было семь - и все они касаются изменения кодов вследствие перемен в экономике и законодательстве)».

Формы документов, включенные в ОКУД, приводятся в альбомах унифицированных форм документов, составляемых в каждой организации.

ОКУД предназначен для решения следующих задач:

- а) регистрации форм документов;
- б) упорядочения информационных потоков в народном хозяйстве;
- в) сокращения количества применяемых форм документов;
- г) обеспечения учета и систематизации унифицированных форм документов на основе их регистрации;
- д) контроля за составом документов и исключения дублирования информации, применяемой в сфере управления;
- е) рациональной организации контроля за применением унифицированных форм документов.

*В ОКУД приведены наименования и кодовые обозначения унифицированных форм документов, входящих в унифицированные системы документации (УСД).*

В ОКУД включены унифицированные формы, относящиеся к следующим унифицированным системам документации:

- организационно-распорядительной документации;
- первичной учетной документации; «банковской документации»;
- финансовой, учетной и отчетной бухгалтерской документации бюджетных учреждений и организаций;
- отчетно-статистической документации;
- учетной и отчетной бухгалтерской документации предприятий;
- документации по труду;
- документации Пенсионного фонда Российской Федерации;
- внешнеторговой документации.

Объектами классификации в ОКУД являются общероссийские (межотраслевые, межведомственные) унифицированные формы документов, утверждаемые министерствами (ведомствами) Российской Федерации - разработчиками унифицированных систем документации (УСД).

Дискреционные акты — юридические предписания, предполагающие различные варианты решений по усмотрению государственного органа.

Управленческие акты могут классифицироваться в зависимости от того, в какой организационно-правовой форме функционируют издавшие их государственные органы, в соответствии с этим критерием акты могут быть **коллегиальными** (постановление правительства) и **единоначальными** (приказ федерального министерства).

Административные акты могут различаться по месту издавшего их органа в иерархии государственного управления (акты федеральные и субъектов Российской Федерации), а также по их **территориальному действию** (в масштабах страны или конкретного субъекта).

Особое значение имеет классификация актов на **нормативные и индивидуальные**.

Правовые акты управления классифицируются по следующим наименованиям:

- 1) указы и распоряжения Президента Российской Федерации;

- 2) постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации;
- 3) постановления, приказы, распоряжения федеральных министерств, федеральных служб, федеральных агентств;
- 4) указы, постановления, приказы и распоряжения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

**Информация** – сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления.

**Носитель (документированной) информации** – материальный объект, используемый для закрепления и хранения на нем речевой, звуковой или изобразительной информации, в том числе в преобразованном виде.

**Информационные ресурсы** – отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других видах информационных систем).

**Документ** – материальный носитель с зафиксированной на нем информацией в виде текста, звукозаписи (фонограммы), изображения или их сочетания, предназначенный для передачи во времени и пространстве в целях общественного использования и хранения.

**Юридическая сила документа** - свойство официального документа, сообщаемое ему действующим законодательством, компетенцией издавшего его органа и установленном порядке оформления.

**Делопроизводство** — вид управленческой деятельности, включающий процедуры документирования и документооборота официальных документов.

**Документирование** — создание различных видов документов по установленным правилам. Результатом документирования является документ. Соблюдение правил документирования придает юридическую силу документу, т.е. закрепляет его особое свойство, называемое юридической силой и сообщаемое документу действующим законодательством, компетенцией издавшего его органа и установленным порядком оформления. Юридическая сила документа обеспечивается обязательным для каждого из его видов набором обязательных реквизитов (элементов оформления), к которым относятся бланк адресанта, или издавшего органа, наименование адресата, текст, подпись, дата, регистрационный номер, печать, заверительная подпись и др.

**Документооборот** — движение документов в организации с момента их создания или получения до завершения исполнения или отправления.

**Организация работы с документами (управление документацией)** - создание условий, обеспечивающих хранение необходимой информации и снабжение ее потребителей в установленные сроки и с наименьшими затратами. Она включает организацию рационального документооборота, создание информационно-поисковых систем по документам, контроль исполнения документов, подготовку документов к передаче в ведомственный архив.

*Вопросы для самопроверки:*

1. Какими нормативными правовыми актами регламентируется деятельность служб документационного обеспечения в государственных и муниципальных органах или учреждениях?
2. Какими свойствами актов управления обеспечивается их юридическая сила?
3. Как обеспечивается законная сила акта управления?

*Литература* : [4—С 18-26; 5—С. 39-58]

**Тема 3. Компетенции органов государственной власти, способы и методы осуществления функций.**

План

1. Полномочия органов государственной власти и местного самоуправления.
2. Формы и методы осуществления функций органов государственной власти.

1. К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области местного самоуправления относятся:

1) принятие и изменение федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления, контроль за их соблюдением;

2) обеспечение соответствия законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству;

3) обеспечение гарантий осуществления предусмотренных Конституцией Российской Федерации и законами Российской Федерации обязанностей государства в области местного самоуправления;

4) регулирование законами порядка передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность;

5) наделение органов местного самоуправления федеральным законом отдельными полномочиями Российской Федерации, передача им материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления указанных полномочий, контроль за их реализацией;

6) установление государственных минимальных социальных стандартов;

7) регулирование отношений между федеральным бюджетом и местными бюджетами;

8) принятие федеральных программ развития местного самоуправления;

9) компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти;

10) регулирование и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;

11) обеспечение федеральных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;

12) установление федеральных гарантий избирательных прав граждан при выборах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

13) установление порядка судебной защиты и судебная защита прав местного самоуправления;

14) регулирование и установление ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за нарушение законов;

15) осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

16) регулирование особенностей организации местного самоуправления в приграничных территориях, закрытых административно - территориальных образованиях;

17) регулирование основ муниципальной службы. По своим видам полномочия разделяются на нормативно - регулирующие, конкретно - регулирующие, обеспечивающие, контрольные, систематически совершаемые правомерные действия. Выделение подобных разновидностей облегчает федеральным органам осуществление полномочий. Для этого используются разные средства - издание правовых актов, контрольные и иные действия.

Рассмотрим кратко содержание полномочий федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления.

1) Имеются в виду комментируемый и другие федеральные законы, изучение и проверка того, как они реализуются, обсуждение сообщений и информации государственных органов и органов местного самоуправления.

2) На первом этапе допускается согласование в процессе подготовки проектов соответствующих законов Федерации и ее субъектов, использование научно -

методических рекомендаций, обмен опытом законотворчества. На втором этапе проводится анализ законов субъектов Федерации, выявление несоответствий и противоречий федеральной Конституции и законам, принятие мер по их устранению.

3) Требуется точно определить обязанности разных государственных органов в данной сфере в законах и положениях об их статусе, ориентировать их на систематическую работу в этой области и содействовать ей, строго взыскивать с руководителей органов за ошибочные действия и бездействие.

Важное значение имеет, в частности, Постановление Правительства от 27 июня 1996 г. "О некоторых мерах по организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления". Министерством и другим федеральным органам исполнительной власти поручено создать структурные подразделения по вопросам местного самоуправления либо возложить эти функции на действующие подразделения, а также внести изменения в правовые акты.

2. В теории государства и права под формами осуществления функций государства понимается:

1) Деятельность основных звеньев механизма государства, специфические виды государственной деятельности. Согласно этому критерию основными формами осуществления функций государства является:

- - законодательная деятельность, заключается в издании законодательными органами законов, обязательных для исполнения всеми государственными органами, должностными лицами, гражданами, органами местного самоуправления.
- - управленческая (исполнительная) деятельность, представляет собой оперативную, повседневную реализацию органами исполнительной власти функций государства в сферах экономики, культуры, социального обеспечения, здравоохранения, транспорта и т.д.
- - судебная деятельность – реализация функций государства путем осуществления правосудия звеньями судебной системы.
- - надзорная деятельность – выполнение функций государства посредством действия всех разновидностей государственного надзора и контроля за законностью.

2) Однородная по своим внешним признакам деятельность государственных органов, посредством которой реализуются его функции:

- - правовые формы - однородная по своим внешним признакам деятельность государственных органов, связанная с изданием юридических актов.
- - организационные формы - однородная по своим внешним признакам деятельность государственных органов, не влекущая за собой юридических последствий, не связанная с изданием юридических актов.

К правовым формам относятся:

- 1. Правотворческая деятельность – форма осуществления функций государства путем издания нормативных актов, изменения или отмены юридических норм.
- 2. Правоприменительная - деятельность государственных органов по выполнению законов, подзаконных нормативных актов путем издания актов применения права (например, решение суда)
  - 2.1 Оперативно-исполнительная - деятельность, связанная с повседневным разрешением вопросов управления делами общества, представляющая собой властную, исполнительную, распорядительную работу государственных органов по осуществлению функций государства путем издания актов применения права, которые служат основанием для возникновения, применения или прекращения правоотношений.

- 2.2 Правоохранительная – форма осуществления функций государства посредством властной оперативной работы государственных органов по охране права от нарушений, защите прав граждан и обеспечению выполнения их юридических обязанностей.

К организационным формам относят:

- 1. Организационно-регламентирующая деятельность – оперативная текущая деятельность по решению каких-либо конкретных политических задач и технико-организационному обеспечению функционирования различных звеньев государственного механизма.
- 2. Организационно--хозяйственная - оперативно-техническая текущая хозяйственная работа по материальному обеспечению выполнения различных функций государства (бухучет, статистика и т.д.)
- 3. Организационно-идеологическая - повседневная оперативно-разъяснительная, воспитательная работа по обеспечению выполнения различных функций государства (разъяснение изданных законов, работа СМИ).

Приемы, с помощью которых государство реализует свои функции, называются методами осуществления государственных функций:

- - убеждение;
- - принуждение;
- - поощрение;
- - наказание.

*Вопросы для самопроверки:*

1. Полномочия органов государственной власти и местного самоуправления.
2. Формы и методы осуществления функций органов государственной власти.

*Литература :* [[3 – С. 28-35](#); [5 – С 32-58](#)]

#### **Тема 4. Взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления.**

План

1. Понятие и принципы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.
2. Формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.
3. Надзор за органами и должностными лицами органов местного самоуправления.

**Понятие и принципы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.** Местное самоуправление, хотя и является независимым звеном в системе публичной власти Российской Федерации, отнюдь не исключается из процесса управления государством в целом. Систему органов государственной власти нельзя считать устойчивой до тех пор, пока она не подкреплена эффективным механизмом самоуправления территорий. Гражданин государства в первую очередь житель, и лишь потом участник политических процессов. Почти все государственные решения, затрагивающие его интересы, проходят через местные органы власти.

В процессе осуществления органами государственной власти и органами местного самоуправления своих функций происходит неизбежное взаимодействие между данными управляющими структурами.

Взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления можно определить как совокупность организационно-правовых форм и

методов, направленных на совместное решение как общегосударственных, так и местных вопросов.

Данное взаимодействие строится на определенных принципах. Принципы взаимоотношений определяют, какими эти взаимоотношения должны быть; какова должная модель поведения органов государственной власти и местного самоуправления в отношениях друг с другом; какие идеи должны лежать в их основе.

Можно сформулировать основные принципы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. К таковым относятся:

1) принцип законности. Принцип законности, безусловно, является основополагающим во взаимоотношениях между любыми органами государственного и муниципального управления. Только при неукоснительном соблюдении данного принципа можно реально говорить о правовом управлении. Такая деятельность возможна только при детальной правовой регламентации общественных отношений, возникающих в процессе взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления;

2) принцип целесообразности. Вторым по значимости принципом взаимодействия является принцип целесообразности. Вполне естественно, что любые взаимодействия между органами государственной власти и местным самоуправлением должны иметь определенный смысл, быть направленными на реализацию общегосударственных целей. Этот принцип включает в себя и выделяемый в некоторых нормативных актах принцип соблюдения общегосударственных интересов, относясь к нему как общее к частному. Нарушение принципа целесообразности во взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления, например, при необоснованной передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которые они не могут успешно реализовывать, должно являться основанием для отмены соответствующих законодательных актов и соглашений;

3) принцип самостоятельности органов государственной власти и местного самоуправления в пределах их компетенции. Органы государственной власти и органы местного самоуправления самостоятельно реализуют свои полномочия в рамках своих предметов ведения, без вмешательства других органов. Принцип самостоятельности органов государственной власти и местного самоуправления в пределах их компетенции не исключает, однако, контроля со стороны других органов за их деятельностью.

Самостоятельность органов государственной власти и местного самоуправления означает их юридическую, организационную и финансовую самостоятельность. В пределах собственной компетенции государственные и муниципальные органы самостоятельно планируют и организуют свою работу, принимают решения, обеспечивают контроль за их выполнением;

4) принцип равноправия органов государственной власти и местного самоуправления. Сущность принципа равноправия органов государственной власти и местного самоуправления заключается в том, что, во-первых, органы государственной власти и органы местного самоуправления вступают во взаимоотношения как равные субъекты права; во-вторых, органы местного самоуправления различных муниципальных образований равноправны между собой.

Обеспечение этого принципа позволит минимизировать различия в определении объема полномочий каждого отдельного муниципального образования.

Равноправие, таким образом, предполагает гарантированный минимум равных прав и обязанностей местного сообщества и возможность приобретать и осуществлять один и тот же объем полномочий при их разграничении. Равноправие муниципальных образований — это не что иное, как создание режима их равных правовых, организационных и финансовых возможностей;

5) принцип недопустимости ущемления интересов других муниципальных образований. Принцип недопустимости ограничения прав и интересов муниципальных

образований нацелен на создание таких условий, при которых, осуществление полномочий одним муниципальным образованием простирается лишь до той границы, от которой начинается осуществление полномочий другим муниципальным образованием. Практика применения данного принципа будет выступать специфическим индикатором, определяющим степень свободы и защищенности муниципальных образований;

6) принцип согласования интересов. Соблюдение принципа согласования интересов субъекта РФ и интересов муниципального образования соотносится с ограничениями их компетенции, поскольку каждый из них должен считаться с правами и интересами другого, обязан содействовать нормальному функционированию как органов государственной власти субъекта РФ, так и органов местного самоуправления, реализации их полномочий. Указанный принцип более всех подвержен правовому регулированию, и на его основе может быть создан механизм взаимодействия, поскольку основой взаимных действий может быть только добровольное согласие участников отношений;

7) принцип обеспеченности ресурсами. Принцип обеспеченности ресурсами направлен прежде всего на обеспечение органов местного самоуправления необходимыми им для реализации возложенных на них полномочий, как переданных им государственных, так и относящихся к их предметам ведения. Данный принцип обычно закрепляется во всех законах субъектов РФ о передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Имеется он и в проекте Федерального закона «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации». При этом следует иметь в виду, что речь должна вестись не только о выделении необходимых финансовых ресурсов, но и о наличии иных — материальных, человеческих, правовых и т.д.;

8) принцип взаимной ответственности. Как уже отмечалось выше, во взаимоотношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления речь должна вестись не только об ответственности органов местного самоуправления перед государственными, но и об ответственности самих государственных органов;

9) принцип гласности. Принцип гласности заключения договоров, соглашений означает гарантию защищенности прав муниципального образования, поскольку полноценная информация обеспечивает невозможность в одностороннем порядке изменять взаимные права, обязанности и ответственность, установленные в договорном порядке.

**Формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.** Взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления осуществляется по нескольким направлениям. Эти направления взаимодействия получили в юридической науке наименование структурно-функциональных связей. Вполне очевидно, что исходя из специфики организации государственной власти и местного самоуправления взаимоотношения между их органами будут осуществляться:

- 1) сверху вниз;
- 2) снизу вверх;
- 3) по горизонтали.

Таким образом, между органами государственной власти и местного самоуправления существуют следующие виды связей:

1) субординационные — упорядочение сверху вниз, от вышестоящего уровня власти к нижестоящему. Субординационные связи возникают прежде всего при

установлении органами государственной власти правовых основ местного самоуправления в данном регионе;

2) реординационные—упорядочение снизу вверх, от нижестоящего уровня власти к вышестоящему. При этом каждой субординационной связи в управленческих отношениях соответствует реординационная связь. Примером реординационной связи может быть право законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления в законодательном (представительном) органе субъекта РФ. Данная реординационная связь соответствует субординационной связи, заключающейся в принятии законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ законов, регулирующих местное самоуправление в данном регионе;

3) координационные— упорядочение на одном уровне, между двумя или более равностоящими субъектами. В рассматриваемой схеме отношения между органами государственной

власти и органами местного самоуправления носят горизонтальный характер. Примером могут служить совместные, согласованные действия по претворению государственных и региональных программ; проведение совместных совещаний как на единовременной, так и на постоянной основе; формирование постоянно действующих координационных органов (коллегий, комиссий); организационное и техническое обеспечение выборных кампаний, правопорядка и другие действия, носящие в основном договорной характер. Распространенным способом реализации координационных связей является принятие органами государственной власти и местного самоуправления совместных правовых актов, как это, например, предусмотрено ст. 11 Закона Тюменской области «О принципах разграничения полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти области и муниципальными образованиями и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями». На практике именно координационные взаимосвязи составляют наиболее значительную долю во взаимоотношениях органов государственной власти и местного самоуправления. Взаимоотношения координационного типа между государственной властью и местным самоуправлением заложены уже в самих формулировках вопросов местного значения: «участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения», «участие в охране природной среды». Такие формулировки дают основание говорить о равноправном участии органов государственной власти и местного самоуправления. Кроме всего этого, существует отраслевое законодательство, Законы «Об образовании», «О животном мире», «О ветеранах» и иные, где также упоминается о равноправном участии органов местного самоуправления в решении различных вопросов.

Обеспечение законности— это тотальная (всеохватывающая) функция государственного управления, проникающая во все сферы жизни общества и даже во взаимоотношения внутри объекта государственного управления.

Таким образом, можно сделать вывод, что во взаимоотношениях государственной власти и местного самоуправления основная задача государственной власти заключается в установлении правовых основ организации местного самоуправления. Все остальные виды регулирующего воздействия государственной власти на местное самоуправление являются необязательными. При этом государство не теряет возможности косвенно, путем влияния на других участников социальных взаимоотношений оказывать свое управляющее воздействие. Чаше всего оно даже более эффективно, чем прямое администрирование.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. определяет основные полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в отношении местного самоуправления.

В отношении федеральных органов государственной власти закон закрепляет четыре вида полномочий:

1) определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации;

2) регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в области местного самоуправления. Это регулирование может осуществляться по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения;

3) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Здесь также речь идет о детализации процедур реализации вопросов местного значения прежде всего в отраслевых нормативных актах;

4) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий. Данное полномочие заключается в принятии нормативных актов, регулирующих реализацию органами и должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Закон о местном самоуправлении 2003 г. также допускает возможность осуществления исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления. Однако это возможно лишь только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ и федеральными законами. При этом действующим законодательством предусмотрен только один случай осуществления контроля органов государственной власти за органами местного самоуправления — контроль при реализации последними отдельных государственных полномочий.

Что же касается полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении местного самоуправления, то они в целом аналогичны вышеизложенным. Следует лишь отметить, что, во-первых, полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере местного самоуправления ограничиваются сферами ведения субъектов, полномочиями субъектов в сферах совместного ведения с Российской Федерацией и пределами, установленными федеральными законами; во-вторых, к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ установление общих принципов организации местного самоуправления относится лишь постольку, поскольку это допускается Законом о местном самоуправлении 2003 г. В частности, органы государственной власти субъектов РФ вправе:

1) устанавливать границы территорий муниципальных образований (ч. 2 ст. 10);  
2) наделять городские поселения статусом городского округа (ч. 2 ст. 11);  
3) изменять границы муниципальных образований (ч. 1 ст. 12);  
4) передавать органам местного самоуправления отдельные полномочия (ч. 2 ст. 19);

5) определять наименование представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) (ч. 3 ст. 34);

6) устанавливать дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа) (ч. 4 ст. 37);

7) устанавливать нормативы отчислений от региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ в соответствии с БК РФ и (или) законодательством (ч. 2 ст. 58);

8) определять общий размер субвенций, предоставляемых из бюджета субъекта РФ местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий Российской Федерации о налогах и сборах, в бюджеты муниципальных образований (ч. 1 ст. 63) и т.д.

В реальности взаимодействие государства и местного самоуправления осуществляется сразу по многим направлениям. Поэтому структурно-функциональные связи между органами государственной власти и местного самоуправления носят много-сторонний характер.

Можно выделить следующие основные формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления:

- 1) правовое государственное регулирование местного самоуправления;
- 2) информационное обеспечение местного самоуправления, в том числе ознакомление органов местного самоуправления с проектами нормативных правовых актов органов государственной власти, затрагивающих интересы местного самоуправления;
- 3) обращения органов и должностных лиц местного самоуправления в органы государственной власти и к государственным должностным лицам;
- 4) реализацию представительными органами местного самоуправления права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ;
- 5) участие органов государственной власти и государственных должностных лиц в формировании органов местного самоуправления и назначении должностных лиц местного самоуправления в случаях, установленных законом и др.

Закон о местном самоуправлении 2003 г., регулируя вопросы, связанные с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вместе с тем допускает и возможность временного осуществления некоторых муниципальных полномочий органами государственной власти.

Статья 85 данного Закона, в частности, устанавливает, что отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов РФ в случаях:

- 1) если в связи со стихийными бедствиями, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы;
- 2) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает значительная просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств;
- 3) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение законодательства, установленные соответствующим судом.

Первое из приведенных выше оснований изъятия полномочий никак не связано с действиями самих органов местного самоуправления и возникает в силу чрезвычайных обстоятельств. В соответствии с Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» чрезвычайная ситуация — это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Понятие чрезвычайной ситуации нельзя толковать расширительно, т.е. не относятся к чрезвычайным ситуациям, например, политические или финансовые кризисы, из-за которых формирование органов местного самоуправления может задерживаться.

Остальные основания связаны с ненадлежащими действиями органов и должностных лиц местного самоуправления. При этом следует иметь в виду, что допущенное органами местного самоуправления при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных

правовых актов, установленное соответствующим судом, может повлечь, помимо изъятия полномочий, еще и применение мер ответственности к самими органам и должностным лицам органов местного самоуправления. В то же время Закон о местном самоуправлении 2003 г. не предусмотрел возможность добровольной передачи отдельных полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта РФ в тех случаях, когда их реализация на уровне субъекта РФ более целесообразна. Включение ст. 75 в гл. 10 «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц, местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью» Закона свидетельствует о том, что законодатель рассматривает временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления в качестве санкции, применяемой к органам местного самоуправления, что не во всех случаях соответствует действительности.

Законом о местном самоуправлении 2003 г. предусмотрены различные процедуры временной передачи некоторых полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти.

В случае, если в связи со стихийными бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы, решение о передаче полномочий принимается высшим должностным лицом субъекта РФ либо руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ при наличии согласия представительного органа местного самоуправления или решения законодательного органа государственной власти субъекта РФ, принимаемого большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Исходя из содержания закона решение может быть принято высшим должностным лицом субъекта РФ при согласии законодательного органа государственной власти субъекта РФ, даже если представительный орган местного самоуправления выступил против.

Иная процедура закреплена для принятия решения об изъятии некоторых полномочий, если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение законодательства. В таком случае решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Согласия иных органов государственной власти и местного самоуправления не требуется. При этом данное решение не может быть принято руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ единолично.

Наиболее сложная процедура передачи отдельных полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта РФ предусмотрена в случае возникновения у муниципального образования значительной просроченной задолженности по исполнению своих долговых или бюджетных обязательств. Решение об этом может быть принято только решением арбитражного суда субъекта РФ по ходатайству высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и (или) представительного органа муниципального образования либо главы муниципального образования. Исходя из ст. 33 Арбитражного процессуального кодекса РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (с послед. изм.) такие дела будут относиться к специальной подведомственности.

В случае принятия арбитражным судом положительного решения в муниципальном образовании вводится временная финансовая администрация на срок до 1 года. Временная финансовая администрация призвана реализовывать финансовые полномочия местной администрации и контрольного органа муниципального образования, но не представительного органа муниципального образования.

Решения органов государственной власти субъектов РФ о временном осуществлении ими отдельных полномочий органов местного самоуправления могут быть обжалованы в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи. В порядке и случаях, установленных федеральными законами, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться федеральными органами государственной власти. В качестве примера такого закона можно привести Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (с изм. и доп. от 7 марта 2005 г.).

В соответствии со ст. 11 этого Закона допускается полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов местного самоуправления. В соответствии со ст. 14 того же Закона на территории, на которой введено чрезвычайное положение, выборы и референдумы не проводятся в течение всего периода действия чрезвычайного положения. В случае истечения в период действия чрезвычайного положения срока полномочий соответствующих выборных органов местного самоуправления и должностных лиц срок полномочий указанных органов и лиц продлевается до прекращения периода действия чрезвычайного положения, если их полномочия не приостановлены в порядке, установленном настоящим Федеральным конституционным законом. Кроме того, в соответствии со ст. 15 Закона о чрезвычайном положении Президент РФ вправе приостанавливать действие правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в случае противоречия этих актов Указу Президента РФ о введении на данной территории чрезвычайного положения.

Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» также, предусматривает запрет на проведение на территории, на которой введено военное положение, референдумов и выборов в органы местного самоуправления (п. 4 ст. 7). Кроме того, данный Закон допускает введение в органах местного самоуправления дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности.

**Надзор за органами и должностными лицами органов местного самоуправления.** Важной формой воздействия государства на местное самоуправление является осуществление надзора за законностью деятельности органов и должностных лиц органов местного самоуправления. Надзор за соблюдением органами местного самоуправления и должностными лицами органов местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов осуществляют различные государственные органы. В первую очередь это органы прокуратуры.

В соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации"» прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением законов органами местного самоуправления, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

1) беспрепятственно входить по предъявлении служебного удостоверения на территории и в помещения органов местного самоуправления, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

2) требовать от руководителей и других должностных лиц органов местного самоуправления представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений;  
выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по

поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

3) вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным Законом, возбуждает уголовное дело или производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

Прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами органов местного самоуправления вправе применить следующие меры прокурорского реагирования:

1) протест;

2) представление об устранении нарушений закона. Прокурор или его заместитель приносят протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу,

которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или выше стоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного органа муниципального образования — на ближайшем заседании.

При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме. При рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест.

В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору " в письменной форме. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляют в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено; может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Надзор за соблюдением органами местного самоуправления законности в отдельных сферах могут осуществлять и другие государственные органы. Так, например, в соответствии с Федеральным законом «О пожарной безопасности» должностные лица органов управления и подразделений Государственной противопожарной службы при осуществлении государственного пожарного надзора имеют право осуществлять государственный пожарный надзор за соблюдением требований пожарной безопасности федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, предприятиями, а также должностными лицами и гражданами.

Вопросы для самопроверки:

1. Понятие и принципы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.
2. Формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.
3. Надзор за органами и должностными лицами органов местного самоуправления.

Литература :[ [3 – С. 28-35](#); [5 – С 32-58](#)]

## Тема 5. Система делопроизводства государственной службы.

План

1. Системы документации.
2. Конфиденциальность информации.
3. Государственной тайны.
4. Гриф секретности.

1. В управленческой деятельности и делопроизводстве органов управления используются различные **системы документации** (рис. 1.1).

Документы, составляющие ту или иную систему документации, в комплексе обеспечивают документирование определенной управленческой функции или вида деятельности.



Рис. 1.1. Системы документации

Важнейшее место в делопроизводстве и управленческой деятельности властных структур занимает система *организационно-распорядительной документации* (ОРД). Она включает в себя пять основных групп документов:

- *организационная* документация (положение, устав, инструкция, правила, определяющие статус учреждения, организации, его структурные звенья и порядок их работы);
- *распорядительная* (постановления, распоряжения, приказы по основной деятельности, указания, характеризующие деятельность учреждения);
- *справочно-информационная и информационно-аналитическая* (письмо, телеграмма, докладная, объяснительная, служебная или аналитическая записка, сводка, запрос, справка, акт, протокол и т.д.);

- • *документация по личному составу* (приказы по личному составу, личные дела и карточки, характеристики, удостоверения и т.д.);
- • *документация по обращениям* граждан и коллективов.

Организационно-распорядительные документы фиксируют:

решения административных и организационных вопросов, вопросов управления, взаимодействия, обеспечения и регулирования деятельности федеральных и муниципальных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, предприятий, организаций и их объединений.

- *Унифицированные системы документации (УСД)* — системы документации, созданные по единым правилам и требованиям, содержащие информацию, необходимую для управления в определенной сфере деятельности.

- *Унифицированная форма документа (УФД)* — формуляр документа определенного вида, содержащий постоянную часть текста.

Унифицированные системы документации включают в себя совокупность взаимоувязанных унифицированных форм документов, обеспечивающих документированное представление данных в определенных видах хозяйственной деятельности, средств их ведения, нормативных и методических материалов по их разработке и применению.

Создание таких систем продиктовано необходимостью упорядочения делопроизводства, сокращения и оптимизации информационных потоков, снижения затрат на подготовку и обработку документов, их поиск и использование, что приобретает особую актуальность в свете перехода на электронное делопроизводство.

В настоящее время разработаны и действуют следующие унифицированные системы документации:

- • организационно-распорядительная;
- • финансовая, учетная и отчетная бухгалтерская документация бюджетных организаций и учреждений;
- • отчетно-статистическая;
- • учетная и отчетная бухгалтерская документация предприятий;
- • документация по груду;
- • документация Пенсионного фонда РФ;
- • внешнеторговая документация.

Унифицированная система организационно-распорядительной документации, принятая и введенная в действие постановлением Госстандарта России от 03.03.2003 № 65-ст «Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов» (далее — ГОСТ Р 6.30—2003), устанавливает:

- • область применения стандарта;
- • состав реквизитов документов;
- • требования к оформлению реквизитов документов;
- • требования к бланкам документов.

Следование этим требованиям обеспечивает единство правил и практики документирования на всех уровнях управления, способствует достижению информационной совместимости автоматизированных баз данных в системе делопроизводства, так как эти требования распространяются как на традиционное делопроизводство, основанное на бумажных носителях, так и на организацию работы с электронными документами. В отсутствие законодательного акта, устанавливающего единые требования к составлению и оформлению служебных документов во всех организациях независимо от характера их деятельности и формы собственности, ГОСТ Р 6-30—2003 является на сегодняшний день единственным нормативным актом, обеспечивающим унификацию документов во всех видах экономической деятельности, хотя в соответствии с Федеральным законом от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом

регулировании» (далее — Закон о техническом регулировании) этот стандарт с 2003 г. носит рекомендательный характер и не подлежит регистрации в Минюсте России.

**Конфиденциальность информации** — обязательное для выполнения лицом, получившим доступ к определенной информации, требование не передавать такую информацию третьим лицам без согласия ее обладателя.

Под конфиденциальным (закрытым, защищаемым) документом, т.е. документом, к которому ограничен доступ персонала, понимается в современном делопроизводстве необходимым образом оформленный носитель ценной документированной информации.

Особенностью конфиденциального документа является то, что он представляет собой одновременно массовый носитель защищаемой информации, основной источник накопления и распространения этой информации, в том числе ее утечки (разглашения), обязательный объект защиты, т.е. конфиденциальна информация, а уж затем становятся конфиденциальными и документы, в которых эта информация зафиксирована.

Обеспечение конфиденциальности документной информации содержит три аспекта:

- определение состава информации, которую целесообразно отнести к категории конфиденциальной;
- определение круга сотрудников, которые должны иметь доступ к той или иной конфиденциальной информации и оформление с ними соответствующих взаимоотношений;
- организация делопроизводства с конфиденциальными документами.

В целях обеспечения деятельности государственной налоговой службы, правоохранительных и контролирующих органов, а также предупреждения злоупотреблений в процессе приватизации постановлением Правительства России № 35 от 05.12.91 ограничен состав сведений, которые не могут быть отнесены к категории конфиденциальных.

Государственным и муниципальным предприятиям до и в процессе их приватизации запрещено относить к конфиденциальным данные:

- о размерах имущества предприятия и его денежных средствах;
- вложении средств в доходные активы (ценные бумаги) других предприятий, процентные облигации и займы, уставные фонды совместных предприятий;
- кредитных, торговых и иных обязательствах предприятия, вытекающих из законодательства РСФСР и заключенных им договоров;
- договорах с кооперативами, иными негосударственными предприятиями, творческими и временными трудовыми коллективами, а также отдельными гражданами.

Не могут быть отнесены к понятию конфиденциальных и сведения по проблемам, включенным законодательно в понятие **государственной тайны**.

Для ограничения доступа к информации, содержащей конфиденциальные сведения, в органах государственной и муниципальной службы должен быть составлен «Перечень сведений, составляющих конфиденциальные сведения».

Делопроизводственная инструкция о работе с документами, содержащими сведения конфиденциального характера, составляется с учетом специфики организации и утверждается ее руководителем. В качестве методической основы при этом целесообразно использовать утвержденное правительством в 1994 г. «**Положение о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти**» или более раннюю, 1973 г., инструкцию о порядке учета, обращения и хранения конфиденциальных документов и дел.

Инструкция должна начинаться с уточнения о том, кто и на какой стадии работы имеет право и должен проставлять на проекте документа гриф о его конфиденциальности. Гриф конфиденциальности традиционно проставляется в верхнем правом углу документа над адресом (грифом утверждения). В верхней строке указывается отметка о

конфиденциальности, например: «для служебного пользования», «конфиденциально», «только для...» и т.д. Во второй строке указывается номер данного экземпляра и, при необходимости, его адресат. Гриф может быть дополнен другой информацией, не противоречащей действующему законодательству.

Учет конфиденциальных документов должен предусматривать не только регистрацию факта создания или получения документа, но и обязательную фиксацию всех перемещений документа в процессе рассмотрения, исполнения и использования, поэтому учет этих документов, как и их хранение, следует централизовать.

Учет конфиденциальных документов должен обеспечивать:

- фиксирование факта поступления или издания документа;
- фиксирование местонахождения документа;
- справочно-информационную и контрольную работу по документам;
- предупреждение утраты копий и экземпляров документа, черновиков и редакций, приложений и отдельных листов.

Если документ поступил с грифом ограничения доступа, то этот гриф не может быть снят даже в случае, если документ не входит в перечень. Любая организация обязана защищать не только свои секреты, но и секреты всех юридических и физических лиц, установивших с ней контакт.

Все поступившие конфиденциальные документы подлежат обязательному учету. Номер поступившего конфиденциального документа принято проставлять не только на документе, но и на первом листе каждого приложения. В отметке о поступлении, как правило, дополнительно проставляется число листов основного документа и приложений. При наличии в поступившем пакете нескольких документов каждый из них учитывается за отдельным номером.

Поэтому отправка документов сотрудниками лично не приветствуется (не допускается). Разрешение на отpravку должно исходить от руководства в форме разрешительной записи в регистрационной форме.

Конфиденциальные документы, как правило, упаковываются в два пакета (конверта). На внутреннем пакете указываются гриф конфиденциальности, фамилия лица, которому документы адресуются, номера вложенных документов, может ставиться и пометка «Лично», внутренний пакет опечатывается по склейкам.

Внешний конверт оформляется в соответствии с Почтовыми правилами, указанные выше сведения на него не выносятся. Пакеты с конфиденциальными документами пересылаются ценными отправлениями. Передача документов курьером фиксируется в специальной разносной книге или расписке.

**Государственная тайна** - защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации.

**Гриф секретности** - реквизиты, свидетельствующие о степени секретности сведений, содержащихся в их носителе, проставляемые на самом носителе и (или) в сопроводительной документации на него.

**Допуск должностных лиц и граждан к государственной тайне**, согласно Федеральному закону "О государственной тайне" от 21.07.1993 № 5485-1, осуществляется в добровольном порядке и предусматривает: 1) принятие на себя обязательств перед государством по нераспространению доверенных им сведений, составляющих государственную тайну; 2) согласие на частичные, временные ограничения их прав; 3) письменное согласие на проведение в отношении их полномочными органами проверочных мероприятий; 4) определение видов, размеров и порядка предоставления социальным гарантиям; 5) ознакомление с нормами законодательства Российской Федерации о государственной тайне, предусматривающими ответственность за его нарушение; б) принятие решения руководителем органа государственной власти,

предприятия, учреждения или организации о допуске оформляемого лица к сведениям, составляющим государственную тайну. Устанавливаются три формы допуска к государственной тайне должностных лиц и граждан, соответствующие трем степеням секретности сведений, составляющих государственную тайну: к сведениям особой важности, совершенно секретным или секретным.

**Доступ к информации** - возможность получения информации и ее использования.

**Сведения, не подлежащие отнесению к государственной тайне и засекречиванию**, согласно Федеральному закону «О государственной тайне» от 21.07.1993 № 5485-1: 1) о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях; 2) о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности; 3) о привилегиях, компенсациях и социальных гарантиях, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям; 4) о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина; 5) о размерах золотого запаса и государственных валютных резервах Российской Федерации; 6) о состоянии здоровья высших должностных лиц Российской Федерации; 7) о фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами.

#### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Основные положения Закона Российской Федерации «О государственной тайне» от 21.07. 1993 г. №5485-1?
2. Какова процедура делопроизводства с документами конфиденциального характера?

*Вопросы для самопроверки:*

1. Системы документации.
2. Конфиденциальность информации.
3. Государственной тайны.
4. Гриф секретности.

*Литература* : [[1— С 12-58](#)]

### **Тема 6. Структура законодательной и нормативно-методической базы делопроизводства в системе государственной и муниципальной службы.**

#### **План**

1. Законодательное и нормативно-методическое регулирование делопроизводства
2. Классификация нормативно-методической базы делопроизводства в системе государственной и муниципальной службы
3. Акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие вопросы документооборота и влияющие на организацию делопроизводства в системе государственной и муниципальной службы

#### **Законодательное и нормативно-методическое регулирование делопроизводства**

Функции делопроизводственных служб любого уровня (государственных учреждений, коммерческих предприятий или организаций) подразумевают документирование управленческих процессов. Документирование является обязательным, предписывается законами и актами государственного управления. Любой документ, создаваемый в процессе управления должен отвечать нормам и требованиям современного законодательства. При оформлении управленческой документации важно исполнять и учитывать основные правила, предусмотренные законодательными и нормативными актами в сфере делопроизводства.

**Законодательная и нормативно-методическая база делопроизводства** -- это совокупность законов, нормативных и правовых актов, а также иных методических документов, регламентирующих технологию создания документов, их обработку, хранение и использование в текущей деятельности, а также деятельность службы делопроизводства, её структуру, функции, штат, техническое обеспечение и другие аспекты.

**Законодательное регулирование организации делопроизводства** на современном этапе осуществляется путем издания федеральных законодательных актов, включающих в себя комплекс правовых положений, требований и методов, в совокупности устанавливающих нормы создания, обработки и хранения документов. К ним относят:

Указы Президента РФ и Постановления Правительства РФ.

Законодательные акты Российской Федерации.

**Указы Президента РФ и Постановления Правительства РФ** регулируют вопросы подготовки, издания, государственной регистрации и введения в действие указов Президента и нормативных правовых актов, издаваемых органами государственного управления в сфере делопроизводства, например:

- - Указ Президента РФ от 30 ноября 1993 г. № 2050 «Об утверждении Положения о государственном гербе в Российской Федерации»;
- - Указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера»;
- - Указ Президента РФ от 24 января 1998 г. № 61 «О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне»;
- - Постановление Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. № 1268 «Об упорядочении изготовления, использования, хранения и уничтожения печатей и бланков с изображением Государственного герба Российской Федерации»;
- - Постановление Правительства РФ от 7 мая 1999 г. № 498 «Об утверждении Положения о государственном комитете Российской Федерации по стандартизации и метрологии»;

- Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 290 «О федеральном архивном агентстве» и другие.

**Законодательные акты Российской Федерации в сфере информации и документации** регламентируют принципы организации документационного обеспечения в управлении, например:

- - Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи». Устанавливает правила использования электронных цифровых подписей;
- - Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в РФ. Регулирует отношения в сфере организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов независимо от их форм собственности, а также отношения в сфере управления архивным делом в Российской Федерации в интересах граждан, общества и государства;
- - Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации. Регулирует отношения, возникающие при осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации; при применении информационных технологий; при обеспечении защиты информации;
- - Федеральный закон от 23 мая 2009 г. № 98-ФЗ «О ратификации Сингапурского договора о законах по товарным знакам». Закон сообщает о ратификации Сингапурского договора о законах по товарным знакам. Договор призван гармонизировать ряд вопросов, относящихся к процедурным аспектам регистрации

и использования товарных знаков, а также договоров по распоряжению исключительным правом на товарные знаки;

- - Закон РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов РФ». Регулирует вопросы государственного языка в документах и другие.

**Нормативно-методическое регулирование** деятельности служб документационного обеспечения управления осуществляется путем издания и утверждения различных нормативных и инструктивно-методических актов следующими федеральными институтами:

- - Российским Архивом (Росархив);
- - Федеральной государственной службой статистики (Росстатом) - ранее Госкомстатом РФ;
- - Государственным комитетом Российской Федерации по стандартизации и метрологии (Госстандарт России).

**Росархив** является федеральным органом исполнительной власти и в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет общее методическое руководство по ведению архивного дела и документационного обеспечения управления в организациях, учреждениях, предприятиях страны, включая межотраслевое организационно-методическое руководство и контроль за сохранностью, комплектованием и использованием документов.

Росархиву предоставлено право утверждать типовые перечни документов, подлежащих передаче на постоянное хранение, и типовые перечни с указанием сроков хранения документов, согласовывать отраслевые стандарты, инструкции по вопросам организации документов в делопроизводстве, разрабатывать и утверждать обязательные для исполнения нормативно-методические документы по организации документов в делопроизводстве.

Документы, принимаемые Росархивом, обязательны для применения всеми организациями, предприятиями и учреждениями независимо от их организационно-правовой формы хозяйствования (государственные, муниципальные, коммерческие и т.д.).

В 1991 г. Росархивом была разработана и предложена для внедрения **Государственная система документационного обеспечения управления. Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения управления (ГСДОУ)**. Это документ носит рекомендательный характер, является наиболее полным межотраслевым документом в области организации документационного обеспечения управления.

**ГСДОУ** -- это совокупность правил, устанавливающих единые требования к документированию управленческой деятельности и организации работы с документами в органах государственного управления, на предприятиях (объединениях), в учреждениях и общественных организациях.

Основная цель **ГСДОУ** -- упорядочение документооборота организаций, сокращение количества и повышения качества документов, создание наиболее благоприятных условий для применения технических средств и современных технологий сбора, обработки, использования и хранения информации, совершенствование работы аппарата управления. **ГСДОУ** распространяется на все системы документации органов государственного управления, суда, прокуратуры, арбитража, а также учреждений, организаций и предприятий, включая документы, создаваемые средствами вычислительной техники.

**ГСДОУ** является наиболее полным межотраслевым документом по организации документационного обеспечения управления. Нормы и правила **ГСДОУ** базируются на основных положениях Единой государственной системы делопроизводства (ЕГСД), созданной в СССР в 1973г. и сыгравшей важную роль в оптимизации документационных процессов в отечественной экономике. Основные положения **ГСДОУ** охватывают вопросы документирования управленческой деятельности, организации работы с

документами, механизации и автоматизации работы с документами, организации службы документационного обеспечения управления.

На основании положений ГСДОУ разработана и утверждена *Типовая инструкция по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации* (1993 г.), которая устанавливает общие требования к документированию управленческой деятельности и организации работы с документами в министерствах и ведомствах и является основой для разработки индивидуальных инструкций по делопроизводству каждым министерством и ведомством. Типовая инструкция по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации введена с целью совершенствования на единой основе документационного обеспечения управления и повышения его эффективности путем унификации состава и форм управленческих документов и технологии работы с ними.

В ближайшие годы планируется разработка новой редакции ГСДОУ как системы норм, требований, положений, регламентирующих основные правила работы с документами на предприятиях и в организациях. Принципиальное отличие будущей системы состоит в том, что она будет представлять собой единый комплекс автоматизированного документирования и документооборота на базе новых информационных технологий (современные текстовые редакторы, электронная почта, автоматизированная номенклатура дел)

**Федеральная государственная служба статистики (Росстат)** принимает участие в работах по унификации документов, осуществляет статистический учет и контроль за представлением хозяйствующими субъектами статистической отчетности.

**Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии (Госстандарт России)** действует на основании постановления Правительства Российской Федерации от 7 мая 1999 г. № 498. Является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим межотраслевую координацию, а также функциональное регулирование в области стандартизации, метрологии и сертификации.

Госстандарт России выполняет значительное количество функций, в том числе:

- - обеспечивает создание, актуализацию и использование баз и банков данных нормативных документов, общероссийских классификаторов, научно-технической терминологии, каталогизации продукции и информации в области стандартизации, метрологии, сертификации, аккредитации, государственного контроля и надзора, являющихся федеральными информационными ресурсами;
- - несет ответственность за нормативное закрепление конкретных документных форм;
- - осуществляет общую координацию проводимых работ в стране по унификации и сокращению многообразия обращаемых в различных сферах деятельности форм документов и др.

Государственному комитету Российской Федерации по стандартизации и метрологии принадлежит право определения общей политики в области стандартизации, установления конкретных сроков разработки новых или переработки действующих стандартов и методических указаний. Эти нормативные предписания обязательны для применения.

### **Классификация нормативно-методической базы делопроизводства в системе государственной и муниципальной службы**

Нормативно-методическую базу делопроизводства можно разделить на несколько групп документов. К первой относятся федеральные нормативные акты не прямого действия, в той или иной степени затрагивающие вопросы организации и технологии документирования управленческой деятельности и организации работы с документами. Среди них можно назвать Гражданский кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Трудовой кодекс (ТК РФ).

Для делопроизводства очень важен раздел Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации», устанавливающий правовой режим документирования информации. По Закону, документирование информации является обязательным условием включения ее в информационные ресурсы. Закон устанавливает порядок документирования информации и называет органы государственной власти, которые обязаны этот порядок обеспечить. Согласно Закону, данная задача возлагается на органы государственной власти, ответственные за организацию делопроизводства, стандартизацию документов, безопасность Российской Федерации.

Статья 327 Уголовного кодекса Российской Федерации «Подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков» предусматривает наказание за такой вид деятельности. Обратите внимание, что данная подделка должна иметь цель — предоставлять права или освобождать от ответственности.

Другой значимой статьёй для специалистов, работающих с документами, является ст. 292 Уголовного кодекса Российской Федерации. Данная статья касается служебного подлога, который определяется как «внесение должностным лицом, а также государственным служащим или служащим органа местного самоуправления, не являющимся должностным лицом, в официальные документы заведомо ложных сведений, а равно внесение в указанные документы исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности».

Статья 24 Налогового кодекса РФ предусматривает, что налоговые агенты обязаны обеспечивать сохранность документов, необходимых для исчисления, удержания и перечисления налогов, в течение четырех лет, а, согласно ч. 2 ст. 13.25 Кодекса РФ об административных правонарушениях, неисполнение обществом с ограниченной ответственностью обязанности по хранению документов, которые предусмотрены законодательством об обществах с ограниченной ответственностью и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами и хранение которых является обязательным, а также нарушение установленных порядка и сроков хранения таких документов влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 2,5 до 5 тыс. руб.; на юридических лиц — от 200 тыс. до 300 тыс. руб.

Вторая группа нормативных актов — ведомственные правовые акты по делопроизводству, имеющие межведомственный характер. К ним относятся: Государственная система документационного обеспечения управления (М., 1991); Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти (2009); государственные стандарты на документацию, например, ГОСТ 6.30—2003 «Унифицированная система документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов»); общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации, а также ряд нормативных актов Минтруда России, Госкомстата России, Росархива и др.

Третья группа нормативных актов — это различные типовые и примерные инструкции по делопроизводству администраций субъектов Российской Федерации и инструкции конкретных организаций, например, Инструкция по делопроизводству в Администрации города

Смоленска (утверждена распоряжением Администрации города Смоленска от 15.02.2013 № 82-р/адм).

Государственное регулирование делопроизводства обеспечивается Федеральным архивным агентством, которое осуществляет межотраслевое организационно-методическое руководство и контроль за организацией документов в делопроизводстве федеральных органов государственной власти, координирует развитие государственной системы делопроизводства и унифицированных систем документации.

Комитет РФ по стандартизации, метрологии и сертификации (Госстандарт) осуществляет государственное управление стандартизацией в Российской Федерации,

включая работы по унификации и стандартизации документов и систем документации, разработке, внедрению и ведению общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации.

Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти несут ответственность за организацию документационного обеспечения в органах исполнительной власти, разрабатывая соответствующие нормативные правовые акты.

В органах государственного и муниципального управления для регламентации делопроизводства применяются различные законы:

- ? Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- ? Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 30.03.2015) «О муниципальной службе в Российской Федерации»;
- ? Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;
- ? Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;
- ? Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;
- ? Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «Об исполнительном производстве»;
- ? Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов» от 29.12.1994 № 77-ФЗ.

Подзаконные акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации и обязательны для исполнения. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ. Нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных законов, указаний и распоряжений Президента

РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенций.

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции РФ, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Федеральные органы исполнительной власти могут направлять для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования.

**Рассмотрим некоторые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие полностью или частично вопросы документооборота и влияющие на организацию делопроизводства, регламентацию труда сотрудников службы делопроизводства в органах исполнительной власти.**

Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 26.04.2016 г. N 356. Правила, утвержденные постановлением Правительства, содержат состав реквизитов управленческих документов, но в них не отражаются вопросы технологии делопроизводства. Документ предназначен для служб делопроизводства федеральных органов исполнительной власти, специалистов в области документационного обеспечения управления, занимающихся разработкой нормативных документов в области делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти.

Приказ Росархива от 23.12.2009 № 76 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах

исполнительной власти». Методические рекомендации предназначены для служб делопроизводства федеральных органов исполнительной власти, специалистов в области документационного обеспечения управления, занимающихся разработкой нормативных документов в области делопроизводства.

Постановление Правительства РФ от 27.12.1995 № 1268 (ред. от 14.12.2006) «Об упорядочении изготовления, использования, хранения и уничтожения печатей и бланков с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации». Постановлением установлен порядок применения печатей и штампов на документах, их формы, размеры и реквизиты.

Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» закреплён состав нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти, процедура их составления и издания.

Постановлением Правительства РФ от 15.04.2005 № 222 (ред. от 31.01.2012) «Об утверждении Правил оказания услуг телеграфной связи» определяется порядок оформления различных видов телеграмм.

Постановлением Правительства РФ от 15.04.2005 № 221 «Об утверждении Правил оказания услуг почтовой связи», в частности, установлены правила написания адреса на почтовых отправлениях.

Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих (утвержден Постановлением Минтруда России от 21.08.1998 № 37). Справочник является нормативным документом. На основе квалификационных характеристик разрабатываются должностные инструкции для конкретных работников, а также производятся записи в трудовые книжки о наименовании должности работника.

Постановление Минтруда России от 26.03.2002 № 23 «Об утверждении Норм времени на работы по документационному обеспечению управленческих структур федеральных органов исполнительной власти».

Постановление Правительства РФ от 04.09.1995 № 870 «Об утверждении Правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну к различным степеням секретности». Правила разработаны в соответствии с Законом РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» и являются обязательными для исполнения органами государственной власти, руководители которых наделены полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, при разработке ими развернутого перечня сведений, подлежащих засекречиванию, а также другими органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями при подготовке предложений о включении в перечень сведений, собственниками которых они являются.

Постановление Правительства РСФСР от 05.12.1991 № 35 «О перечне сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну» (с изменениями от 03.10.2002). Действие настоящего постановления не распространяется на сведения, относимые в соответствии с международными договорами к коммерческой тайне, а также на сведения о деятельности предприятия, которые в соответствии с действующим законодательством составляют государственную тайну.

Постановление Правления Пенсионного фонда РФ от 30.08.1996 № 123 «Об утверждении перечня сведений, составляющих конфиденциальную информацию». Например, в соответствии с Перечнем к конфиденциальной информации отнесены сведения, содержащиеся в базах данных плательщиков страховых взносов.

К документам, регламентирующим организацию архивного дела, относятся следующие.

Приказ Министерства культуры РФ от 31 марта 2015 г. № 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» (далее — Правила). Правила являются нормативно-методическим документом. Правила основываются на действующей правовой базе в области информации, документационного обеспечения управления и архивного дела, синтезируют опыт отечественного архивного дела, учитывают современные достижения в применении технических средств и информационных технологий в работе с документами. Настоящие Правила распространяются на архивы государственных организаций, а также обязательны для всех негосударственных организаций в части обеспечения сохранности, описания, учета и использования документов Архивного фонда РФ, отнесенных к государственной собственности.

Правила не распространяются на документы, работа с которыми регламентируется Законом РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» и Указом Президента РФ от 30.11.1995 № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне». Государственные организации, не отнесенные к составу источников комплектования государственных архивов, а также негосударственные организации могут руководствоваться настоящими Правилами при организации и обеспечении работы своих архивов. В приложении к Правилам даны унифицированные формы документов, обеспечивающих работу архива: номенклатура дел, описи, внутренняя опись, акт о выделении документов к уничтожению, лист-заверитель дела, обложка дела и т.п.

Примерное положение об архиве государственного учреждения, организации, предприятия (утверждено приказом Госархива от 18.08.1992 № 176) служит основой для разработки Положения об архиве как государственного, так и негосударственного предприятия.

Примерное положение о постоянно действующей экспертной комиссии учреждения, организации, предприятия (утверждено приказом Росархива от 19.01.1995 № 2) определяет правовые положения и функции экспертной комиссии, порядок работы и взаимоотношения с ЦЭКиЭПК.

Примерное положение о Центральной экспертной комиссии министерства (ведомства) РФ (утверждено приказом Росархива от 17.03.1998 № 19) содержит примерные права и функции Центральной экспертной комиссии, порядок ее назначения, состав, сферу деятельности, может применяться как образец для создания Положения об экспертной комиссии организации.

Сроки хранения документов определяются в соответствии с приказом Министерства культуры РФ от 25.08.2010 № 558 «Об утверждении Перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения».

Также для определения сроков хранения документов можно использовать Перечень типовых архивных документов, образующихся в научно-технической и производственной деятельности организаций, с указанием сроков хранения, утвержденный приказом Минкультуры России от 31.07.2007 № 1182 (ред. от 28.04.2011).

В связи с развитием информационных технологий был принят ряд документов, затрагивающих автоматизацию делопроизводства и архивного дела. Так, в 2013 г. Всероссийский научно-исследовательский институт документоведения и архивного дела (ВНИИДАД) разработал Рекомендации по комплектованию, учету и организации хранения электронных архивных документов в архивах организаций и Рекомендации по комплектованию, учету и организации хранения электронных архивных документов в государственных и муниципальных архивах. Данные документы могут применяться при организации архивного хранения электронных документов в организациях.

Президентом РФ утверждена Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации 07.02.2008 № Пр-212.

Указанная Стратегия представляет собой документ, который закрепляет цель, принципы и основные направления государственной политики в области использования и развития информационных и телекоммуникационных технологий, науки, образования и культуры для продвижения страны на пути к информационному обществу.

Одним из основных направлений реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации является повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг, в том числе за счет создания электронного правительства. Формирование электронного правительства в Российской Федерации стало возможным благодаря широкому распространению информационно-коммуникационных технологий в социально-экономической сфере и органах государственной власти.

В 2010 году вышел стандарт, применяемый при организации электронного взаимодействия между организациями: ГОСТ Р 53898—2010 «Системы электронного документооборота. Взаимодействие систем управления документами. Требования к электронному сообщению». Стандарт устанавливает формат, состав и содержание электронного сообщения, обеспечивающего информационное взаимодействие систем управления документами.

В 2010 году распоряжением Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р утверждена государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020 гг.)».

Целью государственной программы «Информационное общество (2011—2020 гг.)» является получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных и телекоммуникационных технологий за счет обеспечения равного доступа к информационным ресурсам, развития цифрового контента, применения инновационных технологий, радикального повышения эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе.

В 2010—2012 годах был принят ряд нормативно-правовых актов, автоматизирующих работу с документами на межведомственном уровне. Так, в настоящее время успешно внедряется программа «Электронное правительство». Создание электронного правительства предполагает построение общегосударственной распределенной системы общественного управления, реализующей решение полного спектра задач, связанных с управлением документами и процессами их обработки.

Определение: Электронное правительство — система электронного документооборота государственного управления, основанная на автоматизации всей совокупности управленческих процессов в масштабах страны и служащая цели существенного повышения эффективности государственного управления и снижения издержек социальных коммуникаций для каждого члена общества.

К 2018 году в соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» 70% всех госуслуг должно оказываться в электронном виде.

Определение: государственная услуга — деятельность органа исполнительной власти, оказывающего государственную услугу, выражающаяся в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа) в связи с обращением гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей.

Таким образом, в настоящее время нормативная база делопроизводства развивается в сторону регламентации электронного документооборота.

*Вопросы для самопроверки:*

1. Законодательное и нормативно-методическое регулирование делопроизводства
2. Классификация нормативно-методической базы делопроизводства в системе государственной и муниципальной службы
3. Акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие вопросы документооборота и влияющие на организацию делопроизводства в системе государственной и муниципальной службы

*Литература* : [[2 — С 40-41](#); [3 — С 28-35](#)]

## **Тема 7. Правила подготовки управленческих документов и ведения деловой переписки в органах государственной и муниципальной власти.**

### План

1. Акты государственного управления.
2. Законодательные и нормативно-методические основы служебной переписки государственных и муниципальных служащих в России.
3. Правила делопроизводства в органах исполнительной власти.

1. Основной разновидностью документов, образующихся в государственном управлении, и главным объективированным результатом деятельности государственных служащих являются акты государственного управления. Издание актов государственного управления — основная форма реализации исполнительной власти.

Правовой акт государственного управления представляет собой документальное отражение управляющего воздействия органа государственной власти.

Главным критерием классификации управленческих (административных) актов является степень связанности правом. В соответствии с этим критерием различают юридически связанные (определенные) акты управления и усмотрительные (дискреционные) акты.

Связанные административные акты — юридические безальтернативные предписания государственным органам осуществлять конкретные полномочия, предусмотренные статутными документами.

**Нормативный правовой акт** — это основанное на законе одностороннее юридически властное документированное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, направленное на установление либо возникновение, изменение и прекращение административно-правовых отношений в целях реализации задач и функций государственно-управленческой деятельности.

Нормативными правовыми актами устанавливаются подзаконные правила поведения, обязательные для участников регулируемых общественных отношений. Это правоустанавливающие акты, рассчитанные на длительное применение и/или исполнение множеством коллективных и индивидуальных субъектов.

Полномочия по изданию нормативных правовых актов предоставляются в законодательстве, положениях об органах исполнительной власти.

Например, в Российской Федерации такими полномочиями пользуются Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в пределах их компетенции.

Подзаконными нормативными правовыми актами конкретизируются нормы законов и устанавливается правовой механизм их реализации.

**Индивидуальный правовой акт** — это основанное на законе одностороннее правоприменительное (правоисполнительное) юридически властное документированное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, имеющее точно определенный адресата и конкретный срок исполнения.

Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009.

Данными правилами предписывается, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции.

Правилами определяется, что нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм, а также структурными подразделениями и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти не допускается.

Правилами предусматривается издание нормативного правового акта совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими.

Согласно правилам проект нормативного правового акта подлежит согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами, если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также если в нормативном правовом акте содержатся положения, нормы и поручения, касающиеся других министерств и ведомств. Согласование нормативного правового акта оформляется визами. Виза включает в себя наименование должности руководителя министерства (ведомства) или его заместителя и личную подпись визирующего, расшифровку подписи и дату. Визы помещаются в нижней части оборотной стороны последнего листа подлинника нормативного правового акта.

Подготовка проекта нормативного правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений федерального органа исполнительной власти с учетом их функций и компетенции. При этом определяются круг должностных лиц, ответственных за подготовку указанного проекта, срок его подготовки, а при необходимости — организации, привлекаемые к этой работе. И подготовке проекта нормативного правового акта участвует юридическая служба федерального органа исполнительной власти.

Срок подготовки проекта и издания нормативного правового акта во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, как правило, не должен превышать одного месяца, если не установлен другой срок.

Для подготовки проектов наиболее важных и сложных нормативных правовых актов, а также актов, издаваемых совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти, могут создаваться рабочие группы.

В процессе работы над проектом нормативного правового акта должны быть изучены относящиеся к теме проекта законы Российской Федерации, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, практика применения соответствующих нормативных правовых актов, научная литература и материалы периодической печати по рассматриваемому вопросу, а также данные социологических и иных исследований, если таковые проводились.

Указанными правилами формулируются следующие основные юридико-технические требования к текстам нормативных правовых актов.

Структура нормативного правового акта должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования. Если требуется разъяснение целей и мотивов принятия нормативного правового акта, то в проекте дается вступительная часть — преамбула. Положения нормативного характера в преамбулу не включаются. Нормативные

предписания оформляются в виде пунктов, которые нумеруются арабскими цифрами с точкой и заголовков не имеют. Пункты могут подразделяться на подпункты, которые могут иметь буквенную или цифровую нумерацию.

Значительные по объему нормативные правовые акты могут делиться на главы, которые нумеруются римскими цифрами и имеют заголовки.

Одновременно с разработкой проекта нормативного правового акта должны быть подготовлены предложения об изменении и дополнении или признании утратившими силу соответствующих ранее изданных актов или их частей.

Положения об изменении, дополнении или признании утратившими силу ранее изданных актов или их частей включаются в текст нормативного правового акта.

Подготовленный проект нормативного правового акта до его подписания (утверждения) должен быть проверен на соответствие законодательству Российской Федерации, а также правилам русского языка, и завизирован руководителем юридической службы федерального органа исполнительной власти.

Нормативные правовые акты подписываются (утверждаются) руководителем федерального органа исполнительной власти или лицом, исполняющим его обязанности.

Подписанный (утвержденный) нормативный правовой акт должен иметь следующие реквизиты: наименование органа (органов), издавшего акт; наименование вида акта и его название; дата подписания (утверждения) акта и его номер; наименование должности и фамилия лица, подписавшего акт.

Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну или сведения конфиденциального характера, подлежат обязательной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации в порядке, определенном правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009.

**Таким образом — главное свойство управленческой документации — это ее соответствие действующему законодательству, что определено подзаконностью государственно-управленческой деятельности.**

2. Законодательную и нормативно-методическую базу служебной переписки государственных и муниципальных служащих составляет комплекс правовых положений, требований и методов, которые в совокупности устанавливают нормы создания и обработки документов. В этот комплекс входят:

- — федеральные законы;
- — нормативные правовые акты федеральных органов власти РФ;
- — нормативные правовые акты субъектов РФ;
- — государственные стандарты;
- — межотраслевые нормативно-методические документы, регламентирующие работу с документами.

В Российской Федерации фактически все нормативные правовые акты, которыми определяется порядок создания, реорганизации, ликвидации, управления организаций различных организационно-правовых форм и форм собственности, значительное внимание уделяют порядку документирования их деятельности, правилам составления и оформления ряда документов.

К федеральным законам, регламентирующим в частности работу с документами и правила деловой переписки, относятся:

- - Трудовой кодекс РФ — содержит нормы права и требования к документам сферы трудовых правоотношений, устанавливая необходимые виды и их состав, сроки создания и т.д.;

- - Уголовный кодекс РФ — устанавливает уголовную ответственность за неправомерные действия с документами и информацией, если такие действия были совершены из корысти или другой личной заинтересованности; предоставили права или освободили от ответственности; имели целью скрыть другое преступление или освободили от ответственности; причинили ущерб или повлекли за собой тяжкие последствия и др.;
- — Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» регулирует отношения в области использования электронных подписей при совершении гражданско-правовых сделок, оказании государственных и муниципальных услуг, исполнения государственных и муниципальных функций, при совершении иных юридически значимых действий;
- — Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» регулирует отношения в сфере организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда РФ и других архивных документов независимо от форм их собственности, а также отношения в сфере управления архивным делом в Российской Федерации в интересах граждан, общества и государства.

Отдельные виды документов утверждаются указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, например, Положение о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела (утверждено Указом Президента РФ от 30 мая 2005 г. № 609).

Национальный стандарт РФ ГОСТ Р ИСО 15489-1—2007 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования» (утвержден приказом Росстандарта от 12 марта 2007 г. № 28-ст):

- — распространяется на управление документами (всех форматов и на всех носителях), создаваемых или получаемых государственной, коммерческой или общественной организацией в процессе ее деятельности или лицом, на которое возложена обязанность создавать или сохранять документы;
- — содержит положения об ответственности, политике и процедурах, системах и процессах, связанных с документами организаций;
- — содержит методические указания по проектированию и внедрению систем управления документами.

Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти утверждены постановлением Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477. Документ устанавливает единый порядок делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, и на их основе федеральные органы исполнительной власти по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области архивного дела издают инструкции по делопроизводству. Кроме общих вопросов по созданию документов и организации документооборота, эти Правила рассматривают также особенности работы с электронными документами в федеральных органах исполнительной власти.

Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти утверждены приказом Росархива от 23 декабря 2009 г. № 76. Данные методические рекомендации предназначены для оптимизации процедуры и порядка разработки федеральными органами исполнительной власти инструкций по делопроизводству, определения их структуры и содержания.

Нормативно-методические документы организаций, местных органов исполнительной власти по делопроизводству составляются с учетом общегосударственных требований и базируются на перечисленных выше документах, но учитывают специфические особенности отрасли, сферы деятельности, формы собственности. Например, Правила делопроизводства в исполнительных органах государственной власти Московской области, государственных органах Московской

области утверждены постановлением Губернатора Московской области от 20 января 2016 г. № 11-ПП.

Отношения, возникающие при передаче информации за пределы Российской Федерации и получении ее из-за рубежа, регулируются Законом об информации. При разработке служебных документов и ведении деловой переписки необходимо учитывать и другие нормы. Официальное использование государственного языка закреплено Законом о государственном языке. Статья 3 этого Закона определяет, что государственный язык РФ подлежит обязательному использованию в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, в том числе в деятельности по ведению делопроизводства.

Таким образом, деловая переписка занимает большую часть документооборота любой организации для установления и поддержания деловых связей. Она содержит важную информацию о процедурах заключения, выполнения, расторжения гражданско-правовых договоров, поэтому в спорных случаях может рассматриваться судебными и арбитражными органами как доказательство. При этом чрезвычайно важно, чтобы каждое письмо являлось официальным документом, т.е. было оформлено в соответствии с действующими в Российской Федерации нормами.

**3.** Реквизитами документов, создаваемых в процессе деятельности органа исполнительной власти, являются:

- а) Государственный герб;
- б) наименование органа исполнительной власти;
- в) должность лица – автора документа;
- г) подпись должностного лица;
- д) вид документа;
- е) место составления (издания) документа;
- ж) справочные данные о органе исполнительной власти;
- з) адресат;
- и) дата документа;
- к) регистрационный номер документа;
- л) наименование либо аннотация документа;
- м) текст документа;
- н) ссылка на исходящий номер и дату документа адресанта;
- о) отметка о наличии приложений;
- п) гриф согласования;
- р) гриф утверждения;
- с) виза;
- т) оттиск печати;
- у) отметка о заверении копии;
- ф) отметка об исполнителе;
- х) указания по исполнению документа;
- ц) отметка о контроле документа;
- ч) отметка об исполнении документа;
- ш) отметка о конфиденциальности;
- щ) отметка о поступлении документа.

14. Состав реквизитов документа определяется его видом и назначением. Могут изготавливаться бланки, реквизиты которых обозначаются на нескольких языках: государственном и иностранном.

15. Согласование документа в органе исполнительной власти оформляется визой уполномоченного должностного лица органа исполнительной власти.

Согласование документа, созданного в органе исполнительной власти, с другими органами государственной власти и организациями оформляется грифом (листом) согласования, протоколом или письмом о согласовании.

IV. Требования к организации документооборота в органе исполнительной власти

16. В документообороте органа исполнительной власти выделяются следующие документопотоки:

- а) поступающая документация (входящая);
- б) отправляемая документация (исходящая);
- в) внутренняя документация.

17. В органе исполнительной власти доставка и отправка документов осуществляются средствами почтовой связи, фельдъегерской связи и электросвязи.

18. Прием и учет поступивших документов осуществляется службой делопроизводства либо сотрудником, ответственным за делопроизводство.

19. Документы, поступающие в орган исполнительной власти, проходят в службе делопроизводства первичную обработку, регистрацию, предварительное рассмотрение, передачу руководству на рассмотрение, передаются исполнителям и после исполнения помещаются в дела.

20. Первичная обработка поступивших документов включает проверку правильности доставки документов и наличия документов и приложений к ним, а также распределение документов на регистрируемые и не подлежащие регистрации.

21. Руководители подразделений организуют выполнение поступивших к ним документов.

22. Регистрация поступивших документов осуществляется в день поступления, создаваемых – в день подписания или утверждения либо на следующий рабочий день.

23. Рассмотрение руководителями подразделений документов производится в день их поступления в подразделение.

24. Обращения граждан регистрируются и формируются в дела отдельно от других документов органа исполнительной власти в соответствии с регламентом по работе с обращениями граждан, утверждаемым руководителем органа исполнительной власти.

25. Зарегистрированные документы передаются службой делопроизводства на рассмотрение руководителю органа исполнительной власти или по решению руководителя органа исполнительной власти иным должностным лицам органа исполнительной власти. Документы с указаниями по исполнению передаются службой делопроизводства исполнителям.

26. Подлинник документа направляется в структурное подразделение органа исполнительной власти, ответственное за исполнение документа. При наличии нескольких исполнителей подлинник документа передается в структурное подразделение, являющееся ответственным исполнителем, остальные подразделения получают копию документа.

27. Документы после их подписания руководителем (заместителем руководителя) органа исполнительной власти передаются в службу делопроизводства для регистрации и отправки.

28. Служба делопроизводства осуществляет проверку правильности оформления документа, комплектности документа и соответствия количества экземпляров документа списку рассылки. Неправильно оформленные документы возвращаются исполнителю.

29. Документы подлежат отправке в день их регистрации или на следующий рабочий день.

30. Передача документов между структурными подразделениями органа исполнительной власти осуществляется через службу делопроизводства.

31. В органе исполнительной власти службой делопроизводства ведется учет поступающих, создаваемых и отправляемых документов. Данные о количестве

документов обобщаются, анализируются службой делопроизводства и представляются руководителю органа исполнительной власти в установленном им порядке.

32. В целях учета и поиска документов в системе электронного документооборота органа исполнительной власти используются обязательные сведения о документах согласно приложению. В системе электронного документооборота органа исполнительной власти могут использоваться дополнительные сведения о документах.

V. Документальный фонд органа исполнительной власти

33. Орган исполнительной власти:

а) формирует свой документальный фонд из образующихся в процессе его деятельности документов;

б) разрабатывает и утверждает по согласованию с Государственным архивным управлением перечень документов, образующихся в процессе его деятельности, а также в процессе деятельности подведомственных ему организаций, с указанием сроков хранения.

34. Обеспечение правильной организации документов в делопроизводстве, формирование документального фонда органа исполнительной власти осуществляется службой делопроизводства путем составления номенклатуры дел, формирования и оформления дел, обеспечения их сохранности, учета и передачи дел в архив органа исполнительной власти.

35. Номенклатура дел органа исполнительной власти:

а) составляется службой делопроизводства на основе номенклатур дел структурных подразделений;

б) утверждается после ее согласования со специальной экспертной комиссией Государственного архивного управления руководителем органа исполнительной власти не позднее конца текущего года и вводится в действие с 1 января следующего года;

в) один раз в 5 лет согласовывается с экспертно-проверочной комиссией Государственного архивного управления, в который передаются на постоянное хранение образующиеся в процессе деятельности органа исполнительной власти документы Архивного фонда Донецкой Народной Республики;

г) в случае изменения функций и структуры органа исполнительной власти подлежит согласованию с экспертно-проверочной комиссией Государственного архивного управления.

36. Наименованиями разделов номенклатуры дел органа исполнительной власти являются наименования структурных подразделений органа исполнительной власти.

37. Дела формируются в соответствии с номенклатурой дел, а также с соблюдением принципов систематизации документов и их распределения (группировки) на дела постоянного, временного (свыше 10 лет) хранения, в том числе на дела по личному составу, и на дела временного (до 10 лет включительно) хранения.

38. Дела со дня их формирования до передачи в архив органа исполнительной власти или на уничтожение хранятся в структурных подразделениях по месту их формирования.

39. Дела выдаются во временное пользование сотрудникам структурных подразделений на срок, определяемый руководителем органа исполнительной власти, и после его истечения подлежат возврату. Иным государственным органам и организациям дела выдаются на основании их письменных запросов с разрешения руководителя органа исполнительной власти или его заместителя, курирующего вопросы делопроизводства.

40. Изъятие документов из дел постоянного хранения допускается в исключительных случаях и производится с разрешения руководителя органа исполнительной власти с оставлением в деле копии документа, заверенной в установленном порядке, и акта о причинах выдачи подлинника.

41. Дела постоянного и временного (свыше 10 лет) хранения передаются в архив органа исполнительной власти не ранее чем через 1 год и не позднее чем через 3 года со дня начала их использования или хранения в структурных подразделениях. Передача дел в

архив органа исполнительной власти производится на основании описей дел постоянного хранения, временного (свыше 10 лет) хранения и по личному составу, составляемых в структурных подразделениях органа исполнительной власти. Дела временного (до 10 лет включительно) хранения в архив органа исполнительной власти не передаются и подлежат уничтожению в установленном порядке.

42. Основой составления описей дел постоянного и временного (свыше 10 лет) хранения является номенклатура дел.

43. Порядок составления номенклатуры дел и описей дел, формирования и оформления дел, а также уничтожения дел временного хранения в органе исполнительной власти определяется органом исполнительной власти в области архивного дела.

VI. Особенности работы с электронными документами в органе исполнительной власти

44. В органе исполнительной власти создаются и используются:

а) электронные документы, создаваемые в электронной форме без предварительного документирования на бумажном носителе;

б) электронные образы документов, полученные в результате сканирования документов и хранящиеся в системе электронного документооборота. Электронный документ должен быть оформлен по общим правилам делопроизводства и иметь реквизиты, установленные для аналогичного документа на бумажном носителе, за исключением оттиска печати.

45. При передаче электронных документов в другие государственные органы документы заверяются электронной подписью органа исполнительной власти – автора документа в соответствии с действующим законодательством Донецкой Народной Республики.

46. При обработке, рассмотрении, согласовании и подписании электронных документов в системе электронного документооборота во внутреннем документообороте органа исполнительной власти могут использоваться способы подтверждения действий с электронными документами, при которых электронная подпись не используется, при условии, что программные средства, применяемые в органе исполнительной власти, позволяют однозначно идентифицировать лицо, подписавшее документ.

47. Состав электронных документов, обращающихся в системе электронного документооборота, определяется руководителем органа исполнительной власти на основе рекомендаций органа исполнительной власти в области архивного дела и в соответствии с перечнем документов, создание, хранение и использование которых может осуществляться исключительно в форме электронных документов. Перечень документов, создание, хранение и использование которых может осуществляться исключительно в форме электронных документов, утверждается руководителем органа исполнительной власти по согласованию с органом исполнительной власти в области архивного дела.

48. Электронные документы создаются, обрабатываются и хранятся в системе электронного документооборота органа исполнительной власти. Система электронного документооборота органа исполнительной власти должна соответствовать требованиям, установленным соответствующим министерством Донецкой Народной Республики.

49. Прием и отправка электронных документов осуществляются службой делопроизводства.

50. При получении электронных документов, подписанных электронной подписью, служба делопроизводства осуществляет проверку подлинности электронной подписи.

51. При передаче поступивших электронных документов на рассмотрение руководителя органа исполнительной власти, направлении электронных документов в структурные подразделения и ответственным исполнителям органа исполнительной власти, отправке электронных документов и хранении электронных документов вместе с электронными документами передаются (направляются, хранятся) их регистрационные данные.

52. Документы, создаваемые в органе исполнительной власти и (или) поступившие в орган исполнительной власти на бумажном носителе, включаются в систему электронного документооборота после сканирования и создания электронных образов документов. Включение электронного образа документа в систему электронного документооборота возможно после его сравнения с подлинником документа.

53. Единицей учета электронного документа является электронный документ, зарегистрированный в системе электронного документооборота органа исполнительной власти.

54. Электронные документы формируются в дела в соответствии с номенклатурой дел и индексируются в порядке, установленном в отношении дел, составленных из документов на бумажном носителе.

55. При составлении номенклатуры дел указывается, что дело ведется в электронном виде.

56. Электронные документы после их исполнения подлежат хранению в установленном порядке в органе исполнительной власти в течение сроков, предусмотренных для аналогичных документов на бумажном носителе.

57. После истечения срока, установленного для хранения электронных документов, они подлежат уничтожению на основании акта, утвержденного руководителем органа исполнительной власти.

*Вопросы для самопроверки:*

1. Акты государственного управления.
2. Законодательные и нормативно-методические основы служебной переписки государственных и муниципальных служащих в России.
3. Правила делопроизводства в органах исполнительной власти.

*Литература :* [[5— С 178-188](#); [2—С 83-89](#)]

## **Тема 8. Документирование трудовых отношений в системе государственной и муниципальной службы.**

### **План**

1. Особенности документирования трудовых отношений государственных служащих.
2. Служебный контракт.
3. Личное дело.
4. Трудовая книжка.

На государственных служащих и муниципальных служащих распространяется трудовое законодательство с особенностями, которые установлены для регламентации их труда специальными нормативными правовыми актами. В соответствии со ст. 22 ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации" прием на государственную службу по общему правилу происходит путем проведения конкурсного отбора. Конкурс может проводиться в форме конкурса документов или конкурса-испытания. Конкурс-испытание включает в себя испытание на соответствующей должности государственной службы и завершается государственным квалификационным экзаменом. Решение конкурсной комиссии о прохождении конкурса является основанием для назначения на соответствующую должность государственной службы и заключения трудового договора. Муниципальные служащие также могут приниматься на службу путем проведения конкурса.. Таким образом, при приеме на муниципальную службу заключению трудового договора также может предшествовать проведение конкурса на основании перечисленных нормативных правовых актов, а также законов субъектов Российской Федерации, которые не должны противоречить федеральному законодательству.

В соответствии с п. 1 ст. 23 ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации" для гражданина, впервые принятого на государственную должность государственной службы, в том числе по итогам конкурса документов, или для государственного служащего при переводе на государственную должность государственной службы иной группы и иной специализации устанавливается испытание на срок от трех до шести месяцев. По общему правилу, закрепленному в ст. 70 ТК РФ, срок испытания не должен превышать трех месяцев, он не устанавливается при поступлении на работу по конкурсу, а также при переводе на другую работу у того же работодателя, поскольку в этом случае не требуется заключения нового трудового договора. В соответствии с ч. 1 ст. 70 ТК РФ испытание при приеме на работу может быть установлено лишь при заключении трудового договора. Гражданин поступает на государственную службу на условиях трудового договора, заключаемого на неопределенный срок и на срок не более пяти лет. С лицами, прошедшими конкурс на замещение государственных должностей категории "В", как правило, заключается трудовой договор на неопределенный срок. В соответствии с п. 2 ст. 2 ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации" государственная служба на государственных должностях категории "Б" ограничена сроком, на который назначаются или избираются соответствующие лица, замещающие государственные должности категории "А". Таким образом, с государственными служащими категории "Б" заключается срочный трудовой договор на срок до пяти лет.

С муниципальными служащими, принимаемыми на работу по конкурсу на должности категории "В", также, как правило, заключается трудовой договор на неопределенный срок. Исключение из этого правила составляют случаи, перечисленные в ст. 59 ТК РФ, например, при принятии на должность временно отсутствующего работника, находящегося в отпуске по уходу за ребенком.

При выполнении обязанностей государственной и муниципальной службы должны действовать следующие ограничения:

1) лица, состоящие на этой службе, не должны заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

2) они не могут быть депутатом законодательного (представительного) органа Российской Федерации, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;

3) они не должны заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

4) они не должны состоять членами органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев назначения в соответствии с законодательством в эти органы для участия в управлении данной организацией;

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном или муниципальном органе, в котором они состоят на службе;

6) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное или муниципальное имущество, а также служебную информацию;

7) получать от физических и юридических лиц вознаграждение, связанное с исполнением служебных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию;

8) принимать участие в забастовках;

9) использовать свое служебное положение в интересах политических партий и общественных объединений.

Существуют дополнительные основания для прекращения трудовых отношений с государственными и муниципальными служащими. В частности, названное постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2003 года № 19-П признает возможным увольнение с государственной и муниципальной службы по следующим основаниям. В связи с признанием лица, проходящего службу, недееспособным или

ограниченно дееспособным вступившим в законную силу решением суда, что соответствует ст. 21, 25 ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации" и ст. 37 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Лишение лица права занимать государственные или муниципальные должности в течение определенного срока на основании постановления суда, вступившего в законную силу, как основание увольнения закреплено в п. 3 ст. 21 ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации", п. 3 ст. 20 и п. 1 ст. 20 ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации", а также в ст. 77, 83 ТК РФ и согласуется с требованиями ст. 47 УК РФ. Увольнение при соответствующем заключении аттестационной комиссии аналогично расторжению трудового договора ввиду несоответствия работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации (пп. а п. 3 ст. 81 ТК РФ). Отказ лица от предоставления соответствующих сведений, в том числе о доходах и об имуществе, как основание увольнения предусмотрен федеральными законами "Об основах государственной службы Российской Федерации" (ст. 12 и пп. 7 п. 3 ст. 21) и "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" (ст. 12 и п. 1 ст. 20). Федеральным законом "О системе государственной службы Российской Федерации" от 27 мая 2003 года предусмотрена разработка новых нормативных правовых актов о прохождении службы. Например, в ближайшее время может появиться Кодекс о прохождении государственной службы.

Специальное законодательство может предусматривать дополнительные по сравнению с общими нормами трудового права льготы для лиц, проходящих службу. Федеральные законы могут ограничивать трудовые права лиц, проходящих службу, на основании ч. 3 ст. 55 Конституции РФ лишь в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В ч. 2 ст. 349 ТК РФ говорится о том, что в соответствии с задачами органов, учреждений и организаций, указанных в части первой настоящей статьи, для работников, заключивших трудовой договор, устанавливаются особые условия труда, а также дополнительные льготы и преимущества. Следовательно, специальные нормы, регулирующие труд указанных лиц, призваны создавать более благоприятные условия труда по сравнению с общими нормами трудового законодательства.

**2. Служебный контракт** — соглашение между представителем нанимателя гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон.

Служебный контракт как документ, регулирующий служебные отношения государственного служащего с представителем нанимателя, в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» пришел на смену письменному трудовому договору, которым ранее в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации регулировались отношения работника и работодателя в государственных органах.

Согласно указанному Федеральному закону служебный контракт заключается на основе организационно-распорядительного акта государственного органа (приказа, распоряжения) о назначении на должность гражданской службы.

Статьей 24 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определены следующие правила оформления служебного контракта.

Предусмотрено, что в служебном контракте указываются фамилия, имя, отчество гражданина или государственного гражданского служащего и наименование

государственного органа (фамилия, имя, отчество представителя нанимателя); существенные условия служебного контракта, к которым относятся:

- наименование замещаемой должности гражданской службы с указанием подразделения государственного органа;
- дата начала исполнения должностных обязанностей;
- права и обязанности гражданского служащего;
- должностной регламент;
- виды и условия медицинского страхования гражданского служащего и иные виды его страхования;
- права и обязанности представителя нанимателя;
- условия профессиональной служебной деятельности, компенсации и льготы, предусмотренные за профессиональную служебную деятельность в тяжелых, вредных и/или опасных условиях;
- режим служебного времени и времени отдыха (в случае, если он для гражданского служащего отличается от служебного распорядка государственного органа);
- условия оплаты труда (размер должностного оклада гражданского служащего, надбавки и другие выплаты, в том числе связанные с результативностью его профессиональной служебной деятельности);
- виды и условия социального страхования, связанные с профессиональной служебной деятельностью.

-В срочном служебном контракте указываются срок его действия и обстоятельства (причины), послужившие основанием для заключения срочного служебного контракта в соответствии с федеральными законами, а также ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязанностей и обязательств в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Примерная форма служебного контракта установлена Указом Президента Российской Федерации от 16.02.2005 № 159.

В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданин, поступающий на государственную гражданскую службу, при заключении служебного контракта предъявляет представителю нанимателя в числе других документов **заявление с просьбой о поступлении на государственную гражданскую службу и замещении должности государственной гражданской службы.**

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79 также, предусматривает представление гражданином, поступающим на государственную службу, собственноручно им заполненной и подписанной **анкеты** установленной формы.

3. В **личное дело** гражданского служащего вносятся его персональные данные и иные сведения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу, ее прохождением и увольнением с государственной гражданской службы и необходимые для обеспечения деятельности государственного органа.

Положение о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела утверждается Президентом Российской Федерации.

Правила ведения личных дел государственных служащих установлены Указом Президента Российской Федерации от 01.06.1998 № 640 «О порядке ведения личных дел лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы». Этим актом определено, что к личному делу лица, замещающего государственную должность федеральной государственной службы, приобщаются:

- а) заявление с просьбой о поступлении на государственную гражданскую службу и замещении должности государственной гражданской службы;

б) документы о прохождении конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы (если гражданин принят на государственную гражданскую службу по результатам конкурса) либо испытания, если таковое устанавливалось;

в) копия трудовой книжки или документа, подтверждающего прохождение военной или иной службы;

г) копии документов, подтверждающих профессиональное образование, повышение квалификации, наличие ученой степени или ученого звания, если таковые имеются;

д) копии актов о присвоении государственных наград, присуждении почетных и специальных званий, государственных премий, если таковые имеются;

е) медицинское заключение установленной формы;

ж) сведения, сообщенные гражданином о себе при поступлении на государственную службу, по форме, установленной Президентом Российской Федерации;

и) копии актов о назначении лица на должность государственной гражданской службы, об освобождении лица от замещаемой должности, а также о переводе лица на другую должность;

к) сведения о доходах государственного гражданского служащего и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности;

л) справки о соблюдении гражданином ограничений и запретов, связанных с замещением должности государственной гражданской службы;

м) информация о проверке сведений о соблюдении лицом, замещающим должность государственной гражданской службы, установленных законодательством Российской Федерации ограничений и запретов, сообщенная ему под расписку;

н) документы, связанные с оформлением допуска к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну, если исполнение обязанностей по должности государственной гражданской службы связано с использованием таких сведений;

п) данные об ознакомлении лица, замещающего должность государственной гражданской службы, с документами его личного дела;

р) аттестационный лист государственного гражданского служащего, прошедшего аттестацию, и отзыв на него;

с) копии актов о присвоении государственному гражданскому служащему классного чина, дипломатического ранга;

т) копии актов о поощрении государственного гражданского служащего, а также копии решений о наложении на него дисциплинарного взыскания до его снятия или отмены.

#### **4. Трудовая книжка работника (государственного гражданского служащего)**

оформляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16.04.2003 № 225 «О трудовых книжках» и заполняется в соответствии с Инструкцией, утвержденной постановлением Минтруда России от **10.10.2003 № 69**.

Оформление трудовой книжки государственному гражданскому служащему, принятому на службу впервые, производится в кадровой службе государственного органа в присутствии этого государственного гражданского служащего не позднее недельного срока со дня приема на службу.

В трудовую книжку по установленным правилам вносятся фамилия, имя, отчество, число, месяц, год рождения, образование, профессия, специальность, сведения о государственном гражданском служащем, замещаемой им должности, переводе на другую постоянную должность, освобождении от нее и увольнении с государственной гражданской службы, а также основания прекращения служебного контракта и сведения о награждении за успехи в службе.

**Трудовые книжки ведутся на государственном языке Российской Федерации, а на территории республики в составе Российской Федерации, установившей свой государственный язык, оформление трудовых книжек может наряду с русским языком вестись и на государственном языке этой республики.**

Инструкцией по заполнению трудовых книжек предусмотрены особенности заполнения дубликатов трудовых книжек.

Кроме анкеты государственного гражданского служащего и трудовой книжки подробные персональные данные государственных гражданских служащих содержатся в статистической форме учета — **личной карточке государственного (муниципального) служащего** (Унифицированная форма № Т-2ГС утверждена постановлением Госкомстата России от 05.01.2004 № Г<sup>160</sup>).

Записи в личные карточки вносятся и подписываются специалистами кадровой службы с указанием их должности, инициалов и фамилии, а также подписываются государственными гражданскими служащими, сведения о которых отражаются в карточках.

*Вопросы для самопроверки:*

1. Особенности документирования трудовых отношений государственных служащих.
2. Служебный контракт.
3. Личное дело.
4. Трудовая книжка.

*Литература :* [[2— С 96-110](#); [3—С 174-194](#)]

**Тема 9. Официальные документы и акты органов государственной и муниципальной власти, официальные источники, публикации документов органов государственной власти.**

План

1. Основные принципы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления .
2. Способы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.
3. Обнародование (опубликование) информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления
4. Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемая в сети «Интернет».

**1.** Основными принципами обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления являются:

1) открытость и доступность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных законом;

2) достоверность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и своевременность ее предоставления;

3) свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления любым законным способом;

4) соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации при предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

2. Способы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может обеспечиваться следующими способами:

1) обнародование (опубликование) государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в средствах массовой информации;

2) размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети «Интернет»;

3) размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в помещениях, занимаемых указанными органами, и в иных отведенных для этих целей местах;

4) ознакомление пользователей информацией с информацией о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в помещениях, занимаемых указанными органами, а также через библиотечные и архивные фонды;

5) присутствие граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления, на заседаниях коллегиальных государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления, а также на заседаниях коллегиальных органов государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления;

6) предоставление пользователям информацией по их запросу информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

7) другими способами, предусмотренными законами и / или иными нормативными правовыми актами, а в отношении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления – также муниципальными правовыми актами.

3. Обнародование (опубликование) информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

1. Обнародование (опубликование) информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в средствах массовой информации осуществляется в соответствии с законодательством Луганской Народной Республики о средствах массовой информации, за исключением случаев, предусмотренных частями 2 и 3 настоящей статьи.

2. Если для отдельных видов информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления законодательством Луганской Народной Республики, а в отношении органов местного самоуправления также муниципальными правовыми актами предусматриваются требования к опубликованию такой информации, то ее опубликование осуществляется с учетом этих требований.

3. Официальное опубликование законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов осуществляется в соответствии с установленным законодательством Луганской Народной Республики, муниципальными правовыми актами порядком их официального опубликования.

**4. Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемая в сети «Интернет»** 1. Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемая указанными органами в сети «Интернет», в зависимости от сферы деятельности государственного органа, органа местного самоуправления содержит:

1) общую информацию о государственном органе, об органе местного самоуправления, в том числе:

а) наименование и структуру государственного органа, органа местного самоуправления, почтовый адрес, адрес электронной почты (при наличии), номера телефонов справочных служб государственного органа, органа местного самоуправления;

б) сведения о полномочиях государственного органа, органа местного самоуправления, задачах и функциях структурных подразделений указанных органов, а также перечень законов и иных нормативных правовых актов, определяющих эти полномочия, задачи и функции;

в) перечень территориальных органов и представительств государственного органа за рубежом (при наличии), сведения об их задачах и функциях, а также почтовые адреса, адреса электронной почты (при наличии), номера телефонов справочных служб указанных органов и представительств;

г) перечень подведомственных организаций (при наличии), сведения об их задачах и функциях, а также почтовые адреса, адреса электронной почты (при наличии), номера телефонов справочных служб подведомственных организаций;

д) сведения о руководителях государственного органа, его структурных подразделений, территориальных органов и представительств за рубежом (при наличии), руководителях органа местного самоуправления, его структурных подразделений, руководителях подведомственных организаций (фамилии, имена, отчества, а также при согласии указанных лиц иные сведения о них);

е) перечни информационных систем, банков данных, реестров, регистров, находящихся в ведении государственного органа, органа местного самоуправления, подведомственных организаций;

ж) сведения о средствах массовой информации, учрежденных государственным органом, органом местного самоуправления (при наличии);

2) информацию о нормотворческой деятельности государственного органа, органа местного самоуправления, в том числе:

а) нормативные правовые акты, изданные государственным органом, муниципальные правовые акты, изданные органом местного самоуправления, включая сведения о внесении в них изменений, признании их утратившими силу, признании их судом недействующими, а также сведения о государственной регистрации нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов в случаях, установленных законодательством Луганской Народной Республики;

б) тексты проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, внесенных в Народный Совет Луганской Народной Республики, тексты проектов муниципальных правовых актов, внесенных в представительные органы муниципальных образований;

в) информацию о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с законодательством Луганской Народной Республики о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

г) административные регламенты, стандарты государственных и муниципальных услуг;

д) установленные формы обращений, заявлений и иных документов, принимаемых государственным органом, его территориальными органами, органом местного самоуправления к рассмотрению в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами;

е) порядок обжалования нормативных правовых актов и иных решений, принятых государственным органом, его территориальными органами, муниципальных правовых актов;

3) информацию об участии государственного органа, органа местного самоуправления в целевых и иных программах, международном сотрудничестве, включая официальные тексты соответствующих международных договоров Луганской Народной

Республики, а также о мероприятиях, проводимых государственным органом, органом местного самоуправления, в том числе сведения об официальных визитах и о рабочих поездках руководителей и официальных делегаций государственного органа, органа местного самоуправления;

4) информацию о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения от них, а также иную информацию, подлежащую доведению государственным органом, органом местного самоуправления до сведения граждан и организаций в соответствии с законами Луганской Народной Республики;

5) информацию о результатах проверок, проведенных государственным органом, его территориальными органами, органом местного самоуправления, подведомственными организациями в пределах их полномочий, а также о результатах проверок, проведенных в 13 государственном органе, его территориальных органах, органе местного самоуправления, подведомственных организациях;

6) тексты официальных выступлений и заявлений руководителей и заместителей руководителей государственного органа, его территориальных органов, органа местного самоуправления;

7) статистическую информацию о деятельности государственного органа, органа местного самоуправления, в том числе:

а) статистические данные и показатели, характеризующие состояние и динамику развития экономической, социальной и иных сфер жизнедеятельности, регулирование которых отнесено к полномочиям государственного органа, органа местного самоуправления;

б) сведения об использовании государственным органом, его территориальными органами, органом местного самоуправления, подведомственными организациями выделяемых бюджетных средств;

в) сведения о предоставленных организациям и физическим лицам – предпринимателям льготах, отсрочках, рассрочках, о списании задолженности по платежам в бюджеты бюджетной системы Луганской Народной Республики;

8) информацию о кадровом обеспечении государственного органа, органа местного самоуправления, в том числе:

а) порядок поступления граждан на государственную службу, муниципальную службу;

б) сведения о вакантных должностях государственной службы, имеющихся в государственном органе, его территориальных органах, о вакантных должностях муниципальной службы, имеющихся в органе местного самоуправления;

в) квалификационные требования к кандидатам на замещение вакантных должностей государственной службы, вакантных должностей муниципальной службы;

г) условия и результаты конкурсов на замещение вакантных должностей государственной службы, вакантных должностей муниципальной службы;

д) номера телефонов, по которым можно получить информацию по вопросу замещения вакантных должностей в государственном органе, его территориальных органах, органе местного самоуправления;

е) перечень образовательных учреждений, подведомственных государственному органу, органу местного самоуправления (при наличии), с указанием почтовых адресов образовательных учреждений, а также номеров 14 телефонов, по которым можно получить информацию справочного характера об этих образовательных учреждениях;

9) информацию о работе государственного органа, органа местного самоуправления с обращениями граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления, в том числе:

а) порядок и время приема граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления, порядок рассмотрения их обращений с указанием актов, регулирующих эту деятельность;

б) фамилию, имя и отчество руководителя подразделения или иного должностного лица, к полномочиям которых отнесены организация приема лиц, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, обеспечение рассмотрения их обращений, а также номер телефона, по которому можно получить информацию справочного характера;

в) обзоры обращений лиц, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, а также обобщенную информацию о результатах рассмотрения этих обращений и принятых мерах.

2. Государственные органы, органы местного самоуправления наряду с информацией, указанной в части 1 настоящей статьи и относящейся к их деятельности, могут размещать в сети «Интернет» иную информацию о своей деятельности с учетом требований настоящего Закона.

3. Информация о кадровом обеспечении государственного органа, органа местного самоуправления, указанная в подпунктах «б»-«д» пункта 8 части 1 настоящей статьи, размещается также на официальном сайте государственной информационной системы в области государственной службы в сети «Интернет» в порядке, определяемом Советом Министров Луганской Народной Республики. В случае если орган местного самоуправления муниципального образования не имеет возможности размещать информацию о своем кадровом обеспечении на официальном сайте государственной информационной системы в области государственной службы, указанная информация размещается органом государственной власти Луганской Народной Республики, в границах которого находится соответствующее муниципальное образование.

4. Состав общедоступной информации, размещаемой государственными органами и органами местного самоуправления в сети «Интернет», в том числе информации, размещаемой в форме открытых данных (за исключением информации, указанной в части 7 статьи 14 15 настоящего Закона), определяется соответствующими перечнями информации, предусмотренными статьей 14 настоящего Закона.

5. Порядок отнесения информации к общедоступной информации, размещаемой государственными органами и органами местного самоуправления в сети «Интернет» в форме открытых данных, определяется Советом Министров Луганской Народной Республики с учетом законодательства Луганской Народной Республики о государственной тайне, законодательства Луганской Народной Республики об информации, информационных технологиях и о защите информации, законодательства Луганской Народной Республики о персональных данных.

*Вопросы для самопроверки:*

1. Основные принципы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления .
2. Способы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.
3. Обнародование (опубликование) информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления
4. Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемая в сети «Интернет».

*Литература :* [\[3— С 272-291\]](#)

## **Тема 10. Контроль в системе делопроизводства органов государственной и муниципальной власти.**

### План

1. Контроль исполнения документа.
2. Виды контроля.
3. Сроки исполнения документов

**1. Исполнение документа** – это вид управленческой деятельности, содержание, характер, сроки исполнения и исполнители которой обусловлены документной информацией.

**Контроль исполнения документа** – это совокупность процессов, которые обеспечивают своевременное исполнение документов.

Контроль исполнения документов – важнейшая составная часть работы с документами. Он необходим для того, чтобы документы исполнялись в установленные сроки, а это, в свою очередь, позволяет улучшить работу предприятия. На контроль берутся только самые важные и первоочередные документы. Контролю подлежит исполнение зарегистрированных документов, содержащих задание.

Контроль исполнения включает:

- а) постановку документа на контроль;
- б) проверку своевременного доведения документа до исполнителя;
- в) проверку и регулирование хода исполнения;
- г) учет и обобщение результатов контроля исполнения документов;
- д) информирование руководителя.

Основная цель организации контроля исполнения – обеспечение своевременного и качественного исполнения документов. Контроль осуществляют руководители службы ДООУ и ответственные исполнители.

Документ считается исполненным и снимается с контроля после выполнения задания и сообщения результатов заинтересованным лицам и организациям (подготовка ответа, проведение деловой встречи и т.д.).

Сроки исполнения исчисляются в календарных днях с даты подписания (утверждения) документа, а для поступивших – с даты поступления.

Типовые сроки исполнения документов устанавливаются актами высших органов государственной власти и управления, а также центральных функциональных и отраслевых органов управления. Индивидуальные сроки устанавливаются руководителем предприятия. Конечная дата исполнения указывается в тексте документа или в резолюции руководителя. Документы без указания срока должны быть исполнены не позднее 30 календарных дней.

Перенесение срока исполнения документа по просьбе исполнителя, мотивированной наличием уважительных причин, осуществляется руководителем предприятия после получения докладной записки от исполнителя. Решение о переносе срока исполнения отражается в резолюции руководителя и переносится из резолюции в контрольную карточку.

Контроль исполнения документов можно вести с помощью регистрационного журнала, в котором рядом с документами, взятыми на контроль, проставляется знак контроля «К» или штамп «Контроль» и отмечается дата, к которой должен быть исполнен документ или с помощью регистрационно-контрольной карточки. Такой же знак контроля проставляется и на контролируемых документах. Работник канцелярии должен ежедневно просматривать журнал или картотеку и напоминать исполнителям о сроках. Для осуществления контроля можно получать информацию об исполнении документа у исполнителя с помощью телефонного запроса. Карточки контролируемых документов (контрольная картотека) систематизируются по срокам исполнения документов, по исполнителям, группам документов.

Службой контроля осуществляются следующие операции:

- формирование картотеки контролируемых документов;
- направление карточки контролируемого документа (пункта задания) в подразделение-исполнитель;
- выяснение в структурном подразделении фамилии, имени, отчества и телефона исполнителя;
- напоминание подразделению-исполнителю о сроке исполнения;
- получение информации о ходе и результатах исполнения;
- запись хода и результатов исполнения в карточке контролируемого документа;
- регулярное информирование руководителей о состоянии и результатах исполнения;
- сообщение о ходе и результатах исполнения документов на оперативных совещаниях, заседаниях коллегиальных органов;
- снятие документов с контроля по указанию руководителей;
- формирование картотеки исполненных документов.

Документ считается исполненным и снимается с контроля после исполнения заданий, сообщения результатов заинтересованным организациям и лицам или другого документированного подтверждения исполнения. Результаты исполнения отмечаются в контрольной карточке и на самом исполненном документе.

## 2. Виды контроля

В соответствии с ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 в системе управления документами их движение и использование необходимо контролировать для того, чтобы обеспечивать поиск документов, предотвращать случаи их утраты, выявлять случаи невыполнения обязательных действий, вести мониторинг использования системы управления документами в целях сохранения и защиты содержащейся в ней информации, а также в целях сохранения записей о произведенных с документами операциях.

ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 выделяет **два вида контроля**: контроль действий и контроль местонахождения документа.

Контроль действий в системе управления документами применяется для процессов (операций), в которых действия ограничены временными рамками, устанавливаемыми организацией или для организации. Контроль действий может эффективно применяться только в том случае, если документ зарегистрирован в системе управления документами прежде, чем он будет направлен исполнителям.

Контроль местонахождения документа осуществляется в случаях, когда документ выдается сотрудникам для использования в работе, изымается из системы для уничтожения или передачи на архивное хранение. В ходе контроля местонахождения отслеживаются факты выдачи документов сотрудникам, передачи их между работниками или подразделениями, даты перемещений документа и возврата документов на место их расположения или хранения.

В традиционно сложившейся у нас системе ДОУ применяются оба вида контроля. В процессе исполнения документа особое значение имеет контроль за исполнением документа, относящийся, в соответствии с ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007, к контролю действий, поскольку основывается на отслеживании сроков исполнения, или, иначе говоря, действий, ограниченных временными параметрами.

Система контроля исполнения документов позволяет обеспечить своевременное и качественное выполнение поручений, содержащихся в документах, получить аналитическую информацию, необходимую для оценки деятельности подразделений и отдельных исполнителей.

## 3. Сроки исполнения документов

На контроль ставятся документы, содержащие поручения, требующие исполнения в установленный срок. Сроки исполнения документов могут быть типовыми и индивидуальными.

Типовые сроки устанавливаются законодательными или иными нормативными правовыми актами. Перечень типовых сроков исполнения документов должен быть помещен в инструкцию по ДООУ организации. Типовой срок исполнения документа не может быть изменен.

Индивидуальные сроки исполнения документов указываются в тексте документа или резолюции руководителя. Изменить индивидуальный срок исполнения документа может только руководитель, установивший его. Приостанавливать исполнение документа или отменять его имеет право вышестоящая организация, организация – автор документа и вышестоящие контролирурующие органы в соответствии со своей компетенцией.

Сроки исполнения документов исчисляются в календарных днях:

- внутренних – с даты подписания (утверждения) документа;
- поступивших из других организаций – с даты их поступления;
- обращений граждан, в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», – с даты регистрации обращения.

В федеральных органах исполнительной власти срок исполнения документов, поступивших из вышестоящих органов государственной власти, исчисляется с даты подписания или утверждения документа.

Типовой инструкцией по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (п. 8.1.5), утвержденной приказом Минкультуры от 08.11.2005 № 536, установлено: если последний день срока исполнения документа приходится на нерабочий день, то документ подлежит исполнению не позднее рабочего дня, предшествующего нерабочему дню.

Сроки исполнения документов устанавливаются руководителем при вынесении резолюции исходя из срока, установленного организацией, направившей документ, или сроков, установленных законодательством. Типовой срок исполнения документов может быть изменен руководителем организации только в сторону его сокращения.

В поступившем документе может быть указан предполагаемый срок получения ответа. В этом случае руководитель при вынесении резолюции устанавливает срок, совпадающий со сроком, указанным в тексте, или на 1–2 дня ранее этого срока. Увеличивать срок исполнения можно только в том случае, если документ поступил в организацию с опозданием, и времени, оставшегося до указанного в документе срока, недостаточно для подготовки полноценного ответа, если при этом документ поступил не из вышестоящей организации.

В отдельных случаях допускается продление срока исполнения документа. Продлить срок исполнения документа может то должностное лицо или учреждение, которое этот срок установило. Продление срока исполнения документа должно быть обосновано (это входит в обязанности ответственного исполнителя).

Приостанавливать исполнение документов, а также отменять его имеют право только вышестоящие органы или организация – автор документа.

*Вопросы для самопроверки:*

1. Контроль исполнения документа.
2. Виды контроля.
3. Сроки исполнения документов

*Литература* : [[2— С 177-178](#); [4—С 127-136](#)]