

Министерство образования и науки Российской Федерации
Администрация Президента Чувашской Республики
Государственное образовательное учреждение высшего профессионального
образования «Волго-Вятская академия государственной службы»
Филиал ГОУ ВПО «Волго-Вятская академия государственной службы»
в г. Чебоксары Чувашской Республики

Документ

Имя: Александр Бакиев

доктор исторических наук, профессор МГУ им. М.В. Ломоносова

Государственный университет имени Ломоносова

О.О. Милошосин, А.П. Пастухов, Н.А. Митрофанов, Д.В. Давыдов

Формирование государственной службы в России

Повышение эффективности государственного управления

ЭФФЕКТИВНОСТЬ, РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ И КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Материалы II Всероссийской научно-практической конференции
г. Чебоксары, 4 февраля 2011 г.**

**Чебоксары
2011**

ОПЫТ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОКУМЕНТАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Управление документационными процессами – одна из главных проблем, приковывающих внимание современных управленцев и специалистов в области документационного обеспечения управления. Этот интерес обусловлен глобальными преобразованиями в политической и экономической жизни страны, которые существенно повлияли на отношение к документу. Являясь одним из инструментов управления и основным способом представления информации и информационного взаимодействия, он выступает не только как средство доказательства какого-либо факта, но и как ценный информационный ресурс, на основе которого можно принять наилучшее управленческое решение, обеспечить преимущество в конкурентной борьбе, получить прибыль и т.д. В связи с этим, отечественный опыт по рационализации управленческого труда, в первую очередь советского периода, является важным источником для современных исследований и прикладных разработок в области совершенствования управления и его документационного обеспечения.

Исследователи выделяют несколько этапов в развитии процессов организации документирования управленческой деятельности в СССР¹. При этом каждый из них сопровождался попытками создания единой и унифицированной для всех органов управления системы делопроизводства.

Так, уже в 1918 г. Наркоматом госконтроля был подготовлен проект декрета «Об упрощении делопроизводства и переписки в советских учреждениях», которым предусматривался комплекс мер, направленных на упрощение делопроизводственных процессов с целью обеспечения большей оперативности в деятельности государственных учреждений. В 1919 г. с участием 5 наркоматов Наркомгосоном был подготовлен еще один проект – «Положение о письмоводстве и делопроизводстве», в основу которого было положено «Положение о письмоводстве и делопроизводстве в военном ведомстве» 1911 г., считавшееся для своего времени наиболее прогрессивным. Однако, в условиях гражданской войны, тяжелой военно-политической и экономической обстановки, сложившейся в России, этим проектам не суждено было реализоваться.

¹ Митяев К.Г. История и организация делопроизводства в СССР: Учебное пособие / К.Г. Митяев. – М., 1959; История делопроизводства в СССР: Учеб. пособие / Под ред. Я.З. Лифшица, В.А. Цикулина. М., 1974; Ларин М.В. Государственное регулирование делопроизводства в России: история и современность / М.В. Ларин // Вестник архивиста. – 2002. – № 3, май–июнь. – С.66–80.

Следующий этап, середина 1920-х – начало 1930-х гг., был отмечен активным проникновением управленческой науки в сферу делопроизводства. Это был период «самоутверждения и быстрого развития советской теории управления».¹ Именно ему мы обязаны наиболее интересными и перспективными разработками в области организации работы с документами. Как отмечает М.В. Ларин: «В период 1920-х годов была проведена значительная работа как в области теории документоведения, так и в практической рационализации системы делопроизводства, особенно в центральных органах государственного управления – наркоматах»².

Вся деятельность в данном направлении осуществлялась под руководством органов рабоче-крестьянской инспекции (РКИ). Флагманами в деле регламентации документационного обеспечения управления, разработки передовых методик, рациональных практических приемов документирования организации документооборота, классификации документов, унификации систем документации и т.д. справедливо считаются Институт техники управления (ИТУ) и акционерное общество «Оргстрой». Именно благодаря их усилиям активно велась работа над созданием нормативно-методической базы делопроизводства, внедрялось оргпроектирование в качестве инструмента рационализации делопроизводства, разрабатывались вопросы обеспечения документирования техническими средствами и многое другое.

Волна рационализации деятельности органов государственной власти и управления не миновала и Чувашию. Являясь бывшей «национальной окраиной» России, молодая республика испытывала серьезные трудности с кадровым и нормативно-методическим обеспечением документационной деятельности государственных учреждений, с нехваткой финансовых средств и т.д.

Проведенные местными органами РКИ обследования показали, «что в низовом соаппарате по ЧАССР далеко не все благополучно»³. Так, НК РКИ Чувашской АССР в ходе проверки деятельности Татаркасинского волисполкома и Ахманеевского сельсовета в мае–июле 1926 г. вскрыл весьма неприглядную картину. Например, в волисполкоме не оказалось «твердого фиксированного распределения работ (инструкции) в ВИКе», что приводило к неразберихе в обязанностях делопроизводственных работников. В итоге, «каждый деловод занимается регистратурой и т.д., что только вносит в работу перебои», – отмечалось в докладе НК РКИ. Сложившаяся ситуация была обусловлена отсутствием опыта работы местных служащих. Стаж работников-делопроизводителей в среднем составлял 8–12 месяцев. Но немало нареканий вызвала и организационная сторона деятельности волисполкома. Проводившие обследование

¹ Корицкий Э.Б., Лавриков Ю.А., Омаров А.М. Советская управленческая мысль 20-х годов: Краткий именной справочник / Э.Б. Корицкий и др. – М.: Экономика, 1990. – С.7.

² Ларин М.В. Управление документацией в организациях / М.В. Ларин. – М.: «Научная книга», 2002. – С.124.

³ ГИА Чувашской Республики. Ф. 354. Оп. 1. Д. 59. Л.3.

сотрудники НК РКИ, в частности, отмечали: «Секретарь, присланный на испытание, сразу же показал свою неспособность быть секретарем (не смог охватить руководство деловодами, невыполнение ряд[а] указаний, забывчив вообще и т.д.). Трудовой дисциплины среди сотрудников ВИКа нет, почему наблюдается частое шатание по ВИКу, отлучки из ВИКа, несерьезность отношения к делу и т.д.»¹.

Однако в данном случае представляют интерес не столько выявленные органами РКИ недостатки, сколько методика проводившегося обследования и его конечная цель. Впервые в Чувашии была предпринята попытка провести его на основе научного подхода. Представители контрольного органа республики в течение двух с половиной месяцев исследовали схемы движения документов, проводили хронометраж делопроизводственных операций, составляли наблюдательные карточки, графики «оборота бумаг», аналитические диаграммы и таблицы, и т.д., т.е. использовали научно-методические наработки ИТУ и Оргстроая. Результатом проделанной работы стала не только разработка предложений по рационализации делопроизводства, но и комплект из нескольких десятков образцов оформления документов для использования в работе местных советов. Особо следует отметить, что НК РКИ через год проверил, как устраняются недостатки в работе и осуществляется на деле рационализация деятельности волисполкома и сельского совета.² Проблемы рационализации делопроизводства органы РКИ республики пытались решать и в последующие годы (1927–1928)³.

Анализируя сегодня документы о проведении указанного обследования, нельзя не обратить внимания и на его слабые стороны. В первую очередь это относится к предложенным представителями НК РКИ Чувашской АССР образцам документов. Скорее всего, они отражали собственные взгляды составителей и практику работы самого наркомата. Но в данном случае принципиально важным является следующий факт: хотя проверки состояния делопроизводства в органах государственной власти Чувашии постоянно проводились и в дальнейшем, ничего подобного с тех пор в республике не предпринималось.

Накопленный ИТУ и Оргстроем опыт рационализации документационных процессов в управлении показывал, что, несмотря на все локальные попытки организовать делопроизводство «по науке» в отдельном ведомстве или на отдельном предприятии, пусть даже крупном и значимом, качественный скачок в этом деле может быть обеспечен только за счет внедрения единых правил документирования и организации работы с документами для всех государственных учреждений страны. Несомненным достижением этого периода стала разработка в 1931 г. проекта «Общих правил документации и документооборо-

¹ ГИА Чувашской Республики. Ф. 354. Оп. 1. Д. 59. Л.10.

² ГИА Чувашской Республики. Ф. 354. Оп. 1. Д. 59–62.

³ ГИА Чувашской Республики. Ф. 354. Оп. 1. Д.177–183.

та», ценность которых заключалась в попытке разработать общегосударственные нормы в сфере работы с документами. В целях апробации и дальнейшей доработки с учетом замечаний ИТУ разослал его для опытного внедрения в ряд учреждений и организаций СССР.

Однако их внедрению в качестве официального документа помешало свертывание рационализации аппарата управления. Состоявшееся в январе 1931 г. в Москве I Всесоюзное совещание работников по советскому строительству, чистке госаппарата приняло решения, знаменовавшие собой принципиальные изменения во внутренней политике государства. В условиях проводившихся в стране индустриализации и коллективизации основной упор был сделан на совершенствование техники производства, в то время как аналогичная работа по аппарату управления оказалось отодвинутой на задний план. Эта линия нашла свое логическое завершение в Постановлении Президиума ЦК ВКП (б) и Коллегии НК РКИ СССР от 25 апреля 1932 г., которым ИТУ был ликвидирован¹. Соответственно дальнейшее внедрение «Общих правил документации и документооборота» стало невозможным. С утратой единого научно-методического центра, впервые в нашей стране начавшего научные исследования принципов построения аппарата управления и организации его работы, вся исследовательская работа по совершенствованию документационного обеспечения управления прекратилась.

Именно в этот период, как справедливо отмечает М.В. Ларин, архивные органы, полностью создававшие зависимость и непосредственную связь рациональной организации делопроизводства с задачами архивного дела начинают играть все более значительную роль в истории делопроизводства. Так, в 1928 г. были разработаны правила постановки архивной части делопроизводства в государственных, профессиональных и кооперативных учреждениях и предприятиях РСФСР, которые, хотя и были ориентированы в основном на обработку документов и передачу их на хранение, стали важной основой для обеспечения общего порядка в ведении делопроизводства. Дальнейшее усиление влияния архивных органов на делопроизводство нашло закрепление в постановлении СНК СССР от 29 марта 1941 г. № 723 «Об утверждении Положения о Государственном архивном фонде Союза ССР и сети государственных архивов СССР», которым на архивные органы были возложены следующие задачи: разработка инструкций по постановке документальной части текущего делопроизводства в учреждениях, организациях и предприятиях; наблюдение за ведением документальной части делопроизводства; охрана документальных материалов в текущем делопроизводстве; решение вопросов о политической, практической и научной ценности всех (общих, секретных, технических и т.п.) материалов Государственного архивного фонда (ГАФ), в том

¹ Райцхаум А.Л. Деятельность Оргстроя по рационализации делопроизводства в 20-30-х гг. XX века / А.Л. Райцхаум. – Делопроизводство. – 2001. – № 1. – С.93.



числе и образующихся в текущем делопроизводстве, и установление сроков хранения этих материалов¹.

К концу 1930-х годов для специалистов и ученых, работников госаппарата стала очевидной необходимость вмешательства в сложившуюся ситуацию в области делопроизводства. Состоявшееся в 1941 г. Первое межотраслевое совещание по оргтехнике, созванное Всесоюзным научным инженерно-техническим обществом машиностроителей (ВНИТОМАШ), не только отметило тревожное положение дел в данной сфере, но и приняло уникальную по своей глубине и комплексности программу мероприятий, в том числе по рационализации делопроизводства. К сожалению, начавшаяся война помешала реализации этих планов².

В годы войны Главное архивное управление (ГАУ) продолжило принципиальную линию нотовцев 1920-х гг. на создание единой инструкции по делопроизводству и подготовило проект «Инструкции по подготовке документальной части и охране документальных материалов в текущем делопроизводстве учреждений, организаций и предприятий СССР» (1943). Хотя она и не была утверждена, на ее основе во многих ведомствах были подготовлены свои локальные инструкции. Кроме того, требования к документам в ней увязывались с требованиями к их организации. В инструкции была также сделана попытка установить замкнутую централизованную систему ответственности за состояние делопроизводства в отраслях³.

Вместе с тем, этот документ стал своеобразной точкой бифуркации в деле рационализации и упорядочения делопроизводства. Так, если НК РКИ рассматривал совершенствование делопроизводства как средство повышения эффективности управления и снижения расходов на содержание аппарата управления, то архивисты смотрели на него узкопрофессионально – как на средство, помогающее комплектовать архивы качественными документальными комплексами⁴.

Это отчетливо проявилось уже в первые послевоенные годы. Например, в Чувашии своеобразным «программным» документом этого периода стало постановление СНК Чувашской АССР от 22 декабря 1945 г. «О мероприятиях по созданию документальной базы по истории чувашского народа и упорядочению архивного хозяйства в Чувашской АССР». Впервые нормативно-правовой документ такого уровня указывал на прямую связь между организацией документов в делопроизводстве и их последующим архивным хранением. При этом Совнарком обратил внимание исполкомов районных и городских

¹ ЦГА Чувашской Республики. Ф.Р-819. Оп.5. Д.10.

² Митяев К.Г. История и организация делопроизводства в СССР: Учебное пособие / К.Г. Митяев. – М., 1959. – С.117.

³ Ларин М.В. Управление документацией в организациях / М.В. Ларин. – М.: «Научная книга», 2002. – С.126.

⁴ Там же. С.127.

советов, наркоматов и прочих учреждений на отсутствие с их стороны должного руководства постановкой делопроизводства. Постановление обязывало руководителей ведомств «наладить текущее делопроизводство по строгой, согласованной с архивным отделом НКВД, классификации делопроизводства для центрального аппарата и подведомственных учреждений», а также обеспечить надлежащее описание и хранение документов¹.

Уже через год – 28 декабря 1946 г. – Совет Министров Чувашской АССР рассмотрел вопрос о введении единой системы делопроизводства в исполкомах районных и городских Советов.² Это был важный шаг по пути унификации документационных процессов местных органов власти, который открывал новые возможности в организации проведения экспертизы документов и разрешении проблем их отбора на государственное хранение. В дальнейшем, все принимаемые правовые акты по развитию архивного дела в республике, как правило, содержали также пункты, направленные на улучшение работы с документами в организациях³.

С утверждением в 1958 г. нового Положения о государственном архивном фонде Союза ССР за архивными органами вместо функции «наблюдения» было закреплено право контроля за документами текущего делопроизводства организаций, учреждений и предприятий.⁴ Именно тогда в архивной среде и сложилось убеждение, что это право должно распространяться на все делопроизводственные процессы – от момента возникновения документа до передачи его на хранение в архив, что открывало новые перспективы в деле рационализации делопроизводства.

Но, как отмечает А.С. Малитиков, на рубеже 1950–1960-х годов архивные учреждения еще не были готовы освоить столь широкие функции⁵. Во-первых, они не имели для этого сопоставимой с органами РКИ научной и материальной базы. Во-вторых, находясь в подчинении МВД, органы управления архивным делом испытывали на себе все последствия бурных реорганизаций этого ведомства 1950-х гг., пока в начале 1960 г. союзное министерство не было ликвидировано, а ГАУ МВД преобразовано в ГАУ при Совете Министров

¹ ЦГА Чувашской Республики. Ф.Р–203. Оп. 21. Л.349–356.

² ГИА Чувашской Республики. Ф.Р–203. Оп. 21. Д.60. Л.220.

³ См., например: Постановление Совета Министров Чувашской АССР от 2 июля 1948 г. «О мероприятиях по улучшению работы государственных архивов Чувашской АССР» (ГИА Чувашской Республики. Ф. Р–203. Оп. 21. Д. 142. Л.151–153); Постановление Совета Министров Чувашской АССР от 30 марта 1956 г. «О мерах по упорядочению режима хранения и лучшему использованию архивных материалов министерств и ведомств Чувашской АССР» (ГИА Чувашской Республики. Ф.Р–203. Оп.21. Д.595. Л.254–257).

⁴ Постановление Совета Министров СССР от 13 августа 1958 г. «Об утверждении Положения о Государственном архивном фонде СССР»// СЗ. 1958. № 14. Ст.112; Собрание действующего законодательства СССР. Раздел I. Кн. 3. М.: Известия, 1974. С.370-380.

⁵ Малитиков А.С. Некоторые вопросы организации и содержания научной работы в области ЕГСД / А.С. Малитиков // Труды ВНИИДАД. – Т. 2. – М., ВНИИДАД. 1973. – С. 6.

СССР. Соответствующие изменения в управлении архивной сферой произошли в союзных республиках на всех уровнях местной власти.

Период 1950-1980-х гг. в нашей стране характеризуется попытками проведения реформ, в первую очередь, в экономической сфере. Являясь важнейшим составным элементом управленческих процессов, делопроизводство становится необходимым условием совершенствования управления. Именно в это время произошли коренные изменения в сфере документационного обеспечения управления.

Для достижения поставленных целей, а главное стабильности в работе с документами в учреждениях, организациях и на предприятиях, требовались меры системного характера. В первую очередь стала очевидной необходимость более глубокого нормативно-правового регулирования этой сферы. В Чувашии этим задачам в полной мере отвечало принятое 8 января 1962 г. постановление Совета Министров Чувашской АССР «О мерах улучшения делопроизводства в учреждениях и организациях Чувашской АССР»¹. Его появление было обязано постановлению правительства РСФСР от 30 сентября 1961 г. № 1238 «О мерах по улучшению делопроизводства в учреждениях и организациях РСФСР» и утвержденной им «Примерной инструкции о делопроизводстве в совнархозах, министерствах и ведомствах РСФСР, советах министров автономных республик, исполнительных комитетах местных Советов депутатов трудящихся»², вобравшей в себя весь положительный опыт организации делопроизводства, достигнутый к этому времени³.

Принятым правительством Чувашии правовым актом были одновременно утверждены и введены в действие с января 1962 г. инструкции по делопроизводству в аппарате Совета Министров, министерствах и ведомствах, в исполкомах городских, районных, поселковых и сельских Советов Чувашской АССР. Таким образом, обеспечивалось единообразие в работе с документами сразу во всех республиканских органах власти. Кроме того, в документе было обращено внимание на кадровую сторону в решении проблемы работы с документами. Так, постановление обязывало руководителей назначить в декадный срок лиц, ответственных за делопроизводство во всех структурных подразделениях, где не был предусмотрен штатный работник, а также организовать изучение соответствующих инструкций работниками аппарата и подведомственных учреждений. Минпрос республики должен был обеспечить, начиная с 1962–1963 учебного года, введение преподавания в ряде средних общеобразовательных трудовых политехнических школ по специальности «Делопроизводство». Этой же цели было подчинено намеченное постановлением прове-

¹ ГИА Чувашской Республики. Ф.Р-203. Оп.21. Д.857. Л.85-86.

² Постановление Совета Министров РСФСР от 30 сентября 1961 г. № 1238 «О мерах по улучшению делопроизводства в учреждениях и организациях РСФСР» // СП РСФСР. 1961. № 28. Ст. 125.

³ Ларин М.В. Управление документацией в организациях / М.В. Ларин. – М.: «Научная книга», 2002. – С.128.

дение с 8 по 13 января 1961 г. семинара-совещания с должностными лицами, ответственными за организацию делопроизводства в перечисленных органах власти. Серьезность предъявляемых требований в области документационной деятельности была подчеркнута установлением двойного контроля за реализацией сформулированных в данном нормативном документе задач. С одной стороны, за этим должны были следить сами министерства и ведомства в подчиненных им организациях, а с другой – оргинструкторский отдел Совмина.¹

Но самым удивительным в этом документе оказалось то, что участие архивных органов Чувашии в его реализации было проигнорировано. Более того, ни сам документ, ни приложенные к нему инструкции не были согласованы с представителями архивов. Такое отстранение местных архивистов от прямого участия в документационных процессах можно объяснить не иначе, как недооценкой потенциала республиканской архивной службы.

Это нашло отражение и в утвержденном правительством Чувашии 28 мая 1962 г. Положении об архивном отделе при Совете Министров Чувашской АССР. Так, в отношении делопроизводства, в качестве одной из задач архивного органа обозначено лишь «изучение, обобщение и распространение передового опыта работы архивных и других учреждений в области <...> документальной части текущего делопроизводства», а среди предоставленных прав – «проверять работу ведомственных архивов Чувашской АССР по обеспечению сохранности документальных материалов и постановке документальной части текущего делопроизводства, давать обязательные к исполнению указания по улучшению работы архивов»². Понадобилось еще два десятилетия, прежде чем круг полномочий республиканского органа управления архивным делом был существенно расширен. В 1981 г. архивный отдел был переименован в архивное управление. Новое положение включало функции по организационно-методическому руководству организацией документов в делопроизводстве министерств и ведомств, учреждений, организаций и предприятий Чувашской АССР, разработке и утверждению обязательных к исполнению ими инструкций и методических пособий по вопросам делопроизводства, а также проведению проверок организации документов в делопроизводстве. Значительно расширились и права архивного управления. Они предусматривали возможность вносить на рассмотрение Совета Министров Чувашской АССР предложения по совершенствованию организации документов в делопроизводстве, получать от министерств, ведомств, учреждений, организаций и предприятий соответствующие материалы и заслушивать их представителей по данному вопросу, давать обязательные для исполнения указания по устранению недостатков в делопроизводстве, создавать постоянные и временные межведомственные комиссии для рассмотрения актуальных вопросов организации документов в

¹ ГИА Чувашской Республики. Ф.Р-203. Оп.21. Д.857. Л.85.

² ГИА Чувашской Республики. Ф.Р-203. Оп.21. Д.866. Л.55–61.

делопроизводстве. При этом должностные лица Архивного управления надеялись правом посещать делопроизводственные службы всех перечисленных выше организаций.¹ Эти меры, безусловно, усиливали влияние архивистов на процессы, связанные с документированием.

Вместе с тем, следует учитывать и тот факт, что в отношении управления различными процессами в СССР, в том числе и делопроизводственными, мы имеем дело с жесткой административной системой, которая не предполагала проявления местной инициативы, а требовала лишь дублирования принятого наверху управленческого решения всеми низовыми уровнями власти. Как это не парадоксально, но для дальнейшего развития документационной сферы управления это обстоятельство имело свои плюсы, т.к. позволяло добиться цели нотовцев 1920-х гг. по созданию единой системы документирования. Эта идея не только вновь обрела актуальность, но и получила соответствующий импульс для реализации на рубеже 1950–1960-х гг.

Решение о разработке Единой государственной системы делопроизводства (ЕГСД) было зафиксировано еще в постановлении Совета Министров СССР о дальнейшем развитии механизации учетных, проектно-конструкторских и инженерно-технических работ (1959 г.).² Но лишь в 1963 г. в постановлении Совета Министров СССР «О мерах по улучшению архивного дела в СССР»³ записано поручение Государственным комитетам Совета Министров СССР по координации научно-исследовательских работ СССР, по вопросам труда и заработной платы, по приборостроению, средствам автоматизации и системам управления, ЦСУ СССР и Главному архивному управлению при Совете Министров СССР о разработке ЕГСД в целях регулирования и координации общих сторон документного хозяйства страны на базе применения новой техники. Работа над проектом документа была начата в 1966 г. и завершена в 1973 г.

Однако положительный потенциал ЕГСД был в значительной степени снижен тем, что этот документ не получил статуса общегосударственного норматива, а был лишь рекомендован к использованию специальным решением Госкомитета СССР по науке и технике. Тем не менее, ЕГСД повсеместно использовалась для разработки инструкций по делопроизводству. В течение длительного периода времени она играла важную регулиющую роль в сфере документирования, причем, по ряду своих положений не утратила своего значения и по сей день. Усилиями архивистов Чувашии было обеспечено вне-

¹ Постановление Совета Министров Чувашской АССР от 30 апреля 1981 г. № 297 «О переименовании архивного отдела при Совете Министров Чувашской АССР в Архивное управление при Совете Министров Чувашской АССР и утверждении Положения об Архивном управлении при Совете Министров Чувашской АССР» // С. 433 – 441.

² История делопроизводства в СССР: Учеб. пособие / Под ред. Я.З. Лифшица, В.А. Цикулина. М., 1974. – С. 127.

³ Постановление Совета Министров СССР «О мерах по улучшению архивного дела в СССР» // СП СССР. – 1963. – № 15. – Ст. 159.



дрение основных положений ЕГСД в документационную деятельность республиканских органов государственной власти и управления.

Вместе с тем, этот документ не был лишен противоречий принципиального характера. Так, по мнению М.В. Ларина, ЕГСД, с одной стороны, являлась чисто делопроизводственным документом, не затрагивающим связь документации с управленческими процессами, а с другой – содержала новое толкование делопроизводства, которое включало в себя вопросы документирования работы управленческого аппарата, и предусматривало участие в нем руководителей, специалистов и технических исполнителей. Кроме того, закрепленное в этом документе узкое понимание делопроизводственной деятельности как работы с организационно-распорядительной документацией нанесло вред идее создания единой документальной инфраструктуры в аппарате управления¹.

Несмотря на то, что в развитие ЕГСД был принят комплекс нормативных документов по организации и совершенствованию делопроизводства, принципиально это ничего не меняло. Основным недостатком созданной архивистами в содружестве с представителями других профессий системы управления документацией заключался в том, что она лишь отражала существовавшие принципы и механизмы управления в рамках тоталитарного государства².

Начало 1980-х гг. было отмечено еще большим укреплением позиций архивных органов в управлении процессами создания документов в организациях. Принятое в 1980 г. новое Положение о Главном архивном управлении при Совете Министров СССР возложило на них следующие задачи: организационно-методическое руководство организацией документов в делопроизводстве; внедрение, развитие и совершенствование Единой государственной системы делопроизводства и Унифицированной системы организационно-распорядительной документации, научное и методическое руководство их применением; разработка и утверждение обязательных для исполнения всеми организациями правил по вопросам организации документов в делопроизводстве; правила и учебные программы по вопросам организации документов в делопроизводстве для министерств и ведомств утверждаются только по согласованию с Главархивом СССР³.

События в нашей стране рубежа 1980–1990-х гг., вызвавшие небывалый интерес к архивам⁴, казалось, должны были в еще большей степени подтвердить необходимость усиления влияния архивной службы на процессы доку-

¹ Ларин М.В. Управление документацией в организациях / М.В. Ларин. – М.: «Научная книга», 2002. – С.129.

² Козлов В.П. Российское архивное дело. Архивно-источниковедческие исследования. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОСПЭН), 1999. – С.327.

³ Постановление Совета Министров СССР «Об утверждении Положения о Государственном архивном фонде СССР и Положения о Главном архивном управлении при Совете Министров СССР» // СП СССР. – 1980. – № 10. – Ст. 71.

⁴ Козлов В.П. Архивы России в зеркале средств массовой информации 90-х годов XX века / В.П. Козлов. – М.: Российское общество историков-архивистов, 2003. – 96 с.



ментирования. Однако эти ожидания не оправдались. Так, например, ряд значимых для развития документационной сферы федеральных законов разрабатывался без участия архивистов. ГОСТы, в том числе и в области делопроизводства, перестали быть обязательными и перешли в разряд рекомендательных документов. Безрезультатными оказались попытки принять закон о документации, проекты которого разрабатывались специалистами Всероссийского научно-исследовательского института документоведения и архивного дела. Централизованная архивная система в новых политических и экономических условиях, а также вновь формирующейся системы российского законодательства оказалась неспособной управлять резко децентрализовавшимися процессами документирования в сфере управления.

Решение проблем документационного обеспечения управления сместилось на локальный уровень. В этих условиях решающую роль порой играл авторитет архивных органов субъектов Российской Федерации. В ряде случаев на региональном уровне решались вопросы, по которым на федеральном уровне долгое время не удавалось добиться результата. Примером может служить опыт Чувашии. На рубеже 1990-х – начала 2000-х гг. в республике был принят пакет правительственных документов, обеспечивавших, с одной стороны, соблюдение единых норм документирования в деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления¹, а с другой – переход на электронный документооборот². В этом отношении никогда прежде архивная служба Чувашской Республики не работала столь плодотворно.

Административная реформа, начавшаяся в России в 2004 г., оказала крайне негативное влияние не только на архивное дело, но и на всю информационно-документационную сферу. Подчинение системы архивных учрежде-

¹ См.: постановление Совета Министров Чувашской Республики от 27 января 1993 г. № 5 «Об утверждении инструкции по делопроизводству в аппаратах местных администраций Чувашской Республики»; постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 18 апреля 1995 г. № 121 «О Системе документационного обеспечения деятельности государственных учреждений Чувашской Республики»; постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 7 декабря 2001 г. № 266 «О Типовой инструкции по делопроизводству в органах исполнительной власти Чувашской Республики» (в качестве ее методической поддержки Госкомархивом Чувашии был подготовлен «Сборник методических материалов по организации работы с документами в учреждениях, организациях, на предприятиях»); постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 31 марта 2004 г. № 67 «О Примерной инструкции по делопроизводству в органах местного самоуправления Чувашской Республики» и др.

² См.: постановление Совета Министров Чувашской Республики от 25 июня 1993 г. № 191 «О введении автоматизированной системы документационного обеспечения в опытную эксплуатацию»; постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 16 мая 1994 г. № 99 «О концепции информатизации государственных органов Чувашской Республики»; постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 4 октября 1995 г. № 257 «О создании республиканской автоматизированной системы делопроизводства»; постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 5 октября 1995 г. № 258 «О развитии работ по информатизации органов государственной власти и местного самоуправления Чувашской Республики» и др.



ний Министерству культуры Российской Федерации лишило новый архивный орган – Федеральное архивное агентство – возможности полноценно регулировать вопросы, связанные с контролем и координацией деятельности в сфере документационного обеспечения управления. При этом указанные функции никому переданы не были. В Чувашии ситуация усугубилась еще и тем, что бывший орган управления архивным делом республики – Государственный комитет Чувашской Республики по делам архивов – в составе Минкультуры Чувашии сегодня низведен до уровня сектора со штатной численностью сотрудников всего в 3 человека. С таким штатом начинала свою деятельность архивная служба Чувашии в 1923 г.!

Негативные последствия принятых решений по управлению архивной отраслью, отсутствие руководства и координации деятельности в сфере управления документацией в масштабах страны особенно недопустимы в условиях стремительно развивающихся информационных технологий. Свои представления о документировании управленческих процессов все чаще стали диктовать IT-специалисты, не всегда имеющие адекватные представления об основах делопроизводства. Необходимо по-новому выстраивать всю вертикаль управления информационно-документационными ресурсами, исходя не из интересов только одного ведомства, а задач государственного управления в целом. Для начала, очевидно, есть смысл подумать о создании федерального органа по управлению информационными ресурсами (в том числе связанными с документированием), передав в его подчинение Архивный и Национальный библиотечно-информационный фонды Российской Федерации, информационные ресурсы государственной системы статистики, государственной системы научно-технической информации и т.д., словом все то, что входит в понятие государственных информационных ресурсов¹.

Павлов В.А.
г. Чебоксары

ПРИНЦИПЫ СВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ В ПРАКТИКЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Светский характер государства относится к приоритетным принципам функционирования и развития современных моделей правового государства и отражает отношение данного государства к религии. Светское государство –

¹ См.: Национальный доклад «Информационные ресурсы России», подготовленный Государственным комитетом Российской Федерации по связи и информатизации в 1999 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.gsnti.ru/inf_res/

