СОДЕРЖАНИЕ

Глава 1. Теоретические основы организации делопроизводства в органах государственной власти субъектов РФ………………………………………......5

1.1 Этапы развития системы делопроизводства в России………………………5

1.2 Особенности организации работы с документами в органах местного самоуправления………………………………………………………………….16

1.3 Законодательные основы регулирования документационного обеспечения управления……………………………………………………………………….23

Глава 2. Анализ организации делопроизводства государственной власти субъектов РФ……………………………………………………………………..33

2.1 Организационные службы документационного обеспечения управления.33

2.2 Анализ процесса обработки входящих, исходящих документов органов местного самоуправления ………………………………………………………52

2.3 Организация информационно-технического обеспечения документооборота……………………………………………………………….57

Глава 3. Направления совершенствованная организации делопроизводства в органах государственной власти субъектов РФ………………………………..61

3.1 Внедрение эффективных технологий в системы делопроизводства……...61

3.2 План мероприятий по совершенствованию документооборота…………..68

Заключение……………………………………………………………………….72

Список используемой литературы……………………………………………...74

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования.Сегодня совершенствование делопроизводства в органах государственной власти и управления, повышение уровня организации и эффективности управленческого труда во многом зависит от того, насколько эффективно поставлено делопроизводство.  
Организация работы с документами влияет на качество работы аппарата управления, организацию и культуру труда управленческих работников. От того, насколько профессионально ведется документация, зависит успех управленческой деятельности в целом.

Обеспечение четкой организации документооборота, грамотной подготовки иᱸ˓˔ своевременного выполнения всех принятых решений – это основа высокой эффективности управления в целом и высокого доверия к властным структурам со стороны граждан. Повышение уровня профессионализма сотрудников органов местного самоуправления напрямую зависит от развития системы документооборота.

Степень научной разработанности темы работы. Вопросы совершенствования организации делопроизводства и документооборота в органах местного самоуправления, как и Андреева В. И., Быкова Т. А., Демина Ю. М., Иванова Е. В. др.

Объектом настоящего исследованиявыступили общественные отношения, связанные с органами местного самоуправления.

Предметом настоящего исследования общественные отношения в сфере документооборота и делопроизводства в местном самоуправлении.

Цель исследования– является разработка предложений по совершенствованию организации делопроизводства и документооборота в органах местного самоуправления.

Для реализации поставленной цели были сформулированы следующие задачи:

1. рассмотреть этапы развития системы делопроизводства в России;

2. Проанализировать особенности организации работы с документами в органах местного самоуправления;

3. изучить организационные службы документационного обеспечения управления;

4. выявить и охарактеризовать анализ процесса обработки входящих, исходящих документов органов государственной власти субъектов РФ;

5. охарактеризовать организацию информационно-технического обеспечения документооборота;

6. выделить и проанализировать внедрение эффективных технологий в системы делопроизводства.

Методологическая основа дипломной работы – это общенаучные методы системного анализа и обобщения нормативных, научных и практических материалов; частно-научные методы – сравнительного правоведения, логический, технико-юридический и др.

Теоретическую основу работысоставили труды специалистов в области теории права. В частности, были использованы работы следующих авторов: Андреева В. И., Быкова Т. А., Демина Ю. М., Иванова Е. В и др.

Нормативной и информационной базой исследования стали Конституция Российской Федерации, действующее российское законодательство и подзаконные акты Российской Федерации о социальном обеспечении, научная и учебная литература.

Структура дипломной работы обусловлена ее целью и состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения, библиографического списка.

Глава 1. Теоретические основы организации делопроизводства в органах государственной власти субъектов РФ

1.1 Этапы развития системы делопроизводства в России.

Исследование исторического опыта развития российского делопроизводства выявляет его характерную особенность — зависимость от действующей системы управления. Крупные политические, социальные и экономические реформы в нашей стране тесно связаны с преобразованиями в области государственного управления и государственного делопроизводства, которое отражает и закрепляет систему управления, совершенствуется вместе с ней.

Приказное делопроизводство.В период становления Русского централизованного государства появилось приказное делопроизводство. В приказах делопроизводство выделилось в особую сферу деятельности, в них появился слой служилых людей — чиновников, для которых документ стал предметом профессиональной деятельности. Таким образом, делопроизводство как система возникло вместе с образованием аппарата государственного управления. В одной из своих работ С.О. Шмидт отметил, что органы, специально предназначенные для производства документов, «появляются тогда, когда общество не может нормально жить, точнее сказать, функционировать». Приказное делопроизводство отразило формы и методы управления, систему построения органов управления, их структуру на первоначальном этапе существования централизованного государства. Характерной особенностью приказного делопроизводства было то, что оно во многом опиралось на нормы обычного права, традиции, обычаи, переносимые из поколения в поколение служилыми людьми. Вместе с тем в приказах сложился определенный порядок, выработались технология прохождения документов по инстанциям и нормы оформления документации, появились разновидности документов. Отдельные вопросы документирования в приказном делопроизводстве были урегулированы нормами права. Приказное делопроизводство сыграло важную роль в период становления и укрепления государства, однако на следующем этапе развития государства оно значительно изменилось.

Коллежское делопроизводство.В начале XVIII в. в России складывается абсолютная монархия, которая подразумевает сосредоточение в руках царя законодательной и исполнительной власти. В 1720 г. по инициативе Петра I был составлен Генеральный регламент, который определял задачи, функции, структуру и порядок работы коллегий и организацию коллежского делопроизводства. Он стал фактически первым законодательным актом в России, регулирующим вопросы работы с документами в центральных государственных учреждениях. Генеральным регламентом устанавливались порядок документирования работы коллегий, правила использования печатей, вводились элементы сохранения государственной тайны. Значительно расширилось число видов и разновидностей документов, появились принципы группировки документов в дела. Было впервые введено понятие архивов и определен порядок сдачи в них законченных производством дел. Таким образом, Генеральный регламент законодательно закрепил порядок работы с документами с момента их создания до архивного хранения.

Коллежское делопроизводство стало тем краеугольным камнем, на котором строилось российское делопроизводство в течение почти двух последующих столетий. Реализация положений Генерального регламента позволила не только решить современные задачи делопроизводства учреждений Российской империи, но и сохранить для потомков архивные документы эпохи. В целом, реформы государственного аппарата первой четверти XVIII в. установили в России единообразную систему организационного устройства и делопроизводства государственных учреждений на основе бюрократического централизма.

Губернская реформа Екатерины II, направленная на реорганизацию местного аппарата управления, практически не изменила сложившийся порядок делопроизводства. Закон 1775 г. «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» лишь законодательно закрепил сложившуюся иерархию не только учреждений, но и их документации.

25 июня 1811 г. был принят Закон «Общее учреждение министерств», который установил функции, структуру и сферы деятельности министерств. С изменением государственного аппарата происходит реорганизация делопроизводства, которому в процессе совершенствования системы управления придавалось большое значение. В министерствах создается единообразная система делопроизводства и канцелярий — структурных частей учреждений, где было сосредоточено все «письмоводство» [1].

Несмотря на позднейшие изменения организации и структуры, принципов деятельности и делопроизводства отдельных министерств, «Общее учреждение министерств» продолжало оставаться основным законодательным актом, определяющим порядок функционирования министерств и системы делопроизводства вплоть до советского периода отечественной истории.

Таким образом, делопроизводство в период своего развития до революций 1917 г. прошло сложный путь от зарождения простейших форм документирования деятельности первых органов государственного управления — приказов на базе традиций и обычаев — до детально регламентированного, основанного на законах Российской империи государственного делопроизводства, постепенно превращаясь из технического элемента в важную неотъемлемую часть государственного управления.

Зарождение советского делопроизводства.После Октября 1917 г. наряду с разрушением государственной машины Российской империи было формально ликвидировано и прежнее делопроизводство. Возникла задача создания эффективно действующего механизма государственного управления и делопроизводства. Прежде всего надо было определить технологию и методы организации государственного аппарата. Органам рабоче-крестьянской инспекции (РКИ) была придана функция контроля за работой государственного аппарата и его совершенствования. Таким образом, во главе работы по совершенствованию аппарата управления появился специальный орган с очень большими полномочиями — наркомат по улучшению деятельности других наркоматов.

В результате его деятельности в 1920-е гг. сложилась система научно-исследовательских, хозрасчетных, ведомственных и общественных организаций по вопросам научной организации управления, в том числе делопроизводства. Рассмотрим, на какой правовой базе это происходило.

Позитивным результатом усилий ученых и специалистов 20-х гг. можно считать разработку ими Правил постановки архивной части делопроизводства в государственных, профессиональных и кооперативных учреждениях и предприятиях РСФСР (1928) и проекта Общих правил документации и документооборота (1931). Последние правила предполагали введение единой системы делопроизводства для всех учреждений. Общие правила явились серьезной попыткой разработать общегосударственные нормы в области работы с документами, однако они так и остались нереализованными из-за закрытия Института техники управления, а также упразднения НК РКИ СССР.

Переход делопроизводства в ведение архивных органов.С начала 1930-х гг. в сфере делопроизводства стали более активно проявлять себя органы управления архивным делом. Актуальность вопросов делопроизводства остро ощущалась специалистами и учеными, работниками госаппарата. Перед самой Великой Отечественной войной в 1941 г. было проведено первое межотраслевое совещание по оргтехнике, на котором при рассмотрении проблем механизации управленческого труда высветилось тревожное положение дел в области делопроизводства. Совещание наметило уникальную по своей глубине и комплексности программу по улучшению ситуации, которая, к сожалению, не была реализована. Тем не менее архивные органы последовательно продолжали усиливать свое влияние на делопроизводство.

В военные годы была предпринята попытка создания единого нормативного документа, регламентирующего делопроизводство. Проект был подготовлен в 1943 г. К.Г. Митяевым и назывался Инструкцией по постановке документальной части и охране документальных материалов текущего делопроизводства в народных комиссариатах и других учреждениях, организациях и предприятиях Союза ССР. В условиях войны проект не был принят.

Единая государственная система делопроизводства.В этот период времени на повестку дня выдвигается проблема создания единого норматива, регламентирующего работу с управленческой документацией в стране. В 1963 г. Главархивом СССР был создан первый общесоюзный нормативный документ, касающийся делопроизводства, — Основные правила постановки документальной части делопроизводства и работы архивов учреждений, организаций и предприятий СССР, а затем началась разработка Единой государственной системы делопроизводства (ЕГСД).

В сентябре 1973 г. основные положения ЕГСД были утверждены Государственным комитетом Совмина СССР по науке и технике и рекомендованы министерствам и ведомствам для использования их в практике работы. ЕГСД представляла собой научно-упорядоченный комплекс правил, нормативов и рекомендаций по ведению делопроизводства начиная с момента поступления или создания документов до передачи их в архив. В ЕГСД также излагались требования к организации служб делопроизводства в учреждениях и порядок их работы. Положения ЕГСД дополнялись Унифицированной системой организационно-распорядительной документации (УСОРД) и подкреплялись соответствующими ГОСТами.

Таким образом, следует отметить, что в 70—80-е гг. ХХ в. делопроизводство адекватно реагировало на запросы управленческой системы бюрократического типа на базе единых методических, организационных и технологических принципов. В системе государственного управления была создана единая основа организации документопотоков, которая обеспечила в общегосударственном масштабе документирование подготовки, принятия и реализации решений, а также регулирование сроков хранения документов в зависимости от их практического и научно-исторического значения.

Правовое регулирование делопроизводства в Российской Федерации. Со времени распада СССР прошло десять лет. Становление новой российской государственности, ориентированной на построение демократического правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой, ставит в число государственных задач документирование его деятельности, сохранение документации для ее оперативного использования и долговременного сохранения. Изучение предшествующего исторического опыта показало, что эффективность решения данных вопросов зависит от того, насколько урегулирована в правовом отношении системная категория «документированная информация», которая обусловливает жизнедеятельность всех сфер общественной и личной жизни граждан и всех возможных форм их ассоциаций.

Анализируя нормативную базу работы с документами в Российской Федерации, необходимо сделать принципиальное замечание, что постсоветская Россия сохранила действие советских актов в сфере делопроизводства, обеспечив тем самым историческую преемственность и сохранив базис для дальнейшего нормотворчества.

Основным правовым актом, определяющим современную государственную политику и права граждан России в сфере информационно-документационного обмена, является Конституция Российской Федерации. В ней записано: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом...» (ч. 4, ст. 29) [1] .

В развитие конституционных норм на законодательном уровне закреплены основы государственной политики по отношению к информации и документации. Системообразующим актом в этой области является Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».[2]

Этот закон содержит ряд важнейших основополагающих положений для документационного обеспечения управления: он определяет терминосистему, порядок документирования информации и перевода ее в информационные ресурсы, устанавливает ответственность государства и его органов за решение этих вопросов, называет перечень обязательной документированной информации, которую должны вести организации — юридические лица. Значительную роль в системе информационного законодательства играет Закон Российской Федерации «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г.

С учетом того, что существует мировое информационное пространство, возникла необходимость правового регулирования отношений в области передачи информации за пределы Российской Федерации и получения ее извне. Этот процесс осуществляется на основе Федерального закона «Об участии в международном информационном обмене». [3]

Данный правовой акт содержит ряд положений, которые имеют важное значение для обмена документированной информацией. Закон определяет порядок ввоза и вывоза такой информации и накладывает ограничения на перемещение через границу РФ документированной информации, отнесенной к государственной тайне или иной конфиденциальной информации, к общероссийскому национальному достоянию; к архивному фонду; к иным категориям документированной информации, вывоз которой может быть ограничен законодательством РФ. Таким образом, информационное право по отношению к документированной информации дополнилось регулированием международного обмена ею.

Правовое регулирование отношений в области использования электронной цифровой подписи осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об электронной подписи», [4] Гражданским кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также осуществляется соглашением сторон.

Согласно закону, электронная цифровая подпись — реквизит электронного документа, предназначенный для защиты данного электронного документа от подделки, полученный в результате криптографического преобразования информации с использованием закрытого ключа электронной цифровой подписи и позволяющий идентифицировать владельца сертификата ключа подписи, а также установить отсутствие искажения информации в электронном документе.

Отношения в архивном деле являются предметом Основ законодательства об Архивном фонде Российской Федерации и архивах, которые регулируют формирование, организацию хранения, учет, использование архивов и архивных фондов и управление ими в целях обеспечения сохранности архивных документов и их всестороннего использования в интересах граждан, общества и государства. Однако этот законодательный акт совершенно не касается вопросов делопроизводства.

Можно констатировать, что российское информационное законодательство регулирует лишь часть отношений, возникающих в сфере документирования информации, а архивное законодательство решает только вопросы архивного хранения документов. В определенной степени вопросы документирования, документального оформления взаимоотношений субъектов права устанавливаются в законодательных актах, посвященных отдельным предметным областям, например, законах о нотариате, бухгалтерском учете, налогообложении и т. д., а также в законодательных кодексах (ГК РФ, УПК РФ и других). Делопроизводство основано на понятии документирования. Утвержденный процесс документирования представляет собой запись информации на бумаге или другом носителе, который обеспечивает ее силу.

Основные инструменты, используемые людьми для создания документов – это средства документирования. Деление их на группы следующее:

–самые простые предметы (ручки, карандаши).

* + физические и механические средства, используемые для создания различных видов продукции: пишущие машинки, магнитофоны, фото- и видео-техника.
  + изделия, которые имеют механическое устройство (компьютеры) [25, с.217].

Для того чтобы вести документирование необходимо соблюдение определенных правил, которые касаются каждого вида документов. Исполнение этих правил является залогом того, что документы, которые будут созданы, будут иметь юридическую силу. Она означает способность документа иметь юридическую силу в соответствии с действующим законодательством, компетенцией органа, который его издал, и установленным порядком оформления.

Данный элемент является неотъемлемым для оформления документов, таких как: наименование вида документа, адрес, дата и подпись. Документ имеет формуляр, в котором перечислены все его реквизиты в соответствии с принятым стандартом.

1.2 ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ С ДОКУМЕНТАМИ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.

Местное самоуправление в Российской Федерации представляет собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. В соответствии с ч. 1. ст. 2 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления [6] - это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Информация, циркулирующая в системе местного самоуправления обычно представлена в виде документов, т.е. зафиксированной на носителе информации с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать (п. 7, ч. 3.1, раздела 3 «ГОСТ Р 7.0.8-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения»). [9]

Документооборот представляет собой движение документов в организации с момента их создания или получения до завершения исполнения или отправки [10]. Документационное обеспечение управления (далее - ДОУ) - это деятельность, целенаправленно обеспечивающая функции управления документами [32].