

УДК 351/354

Тодорашко Зинаида Георгиевна, кандидат исторических наук, доцент, начальник Государственной службы управления документацией и архивами Приднестровской Молдавской Республики, г. Тирасполь, Приднестровье
e-mail: office@gsuda.gospmr.org

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПРИДНЕСТРОВЬЯ В ОБЛАСТИ ИНФОРМАЦИОННОГО И ДОКУМЕНТАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье рассмотрены и проанализированы основные нормативы Приднестровской Молдавской Республики в области информационного и документационного обеспечения управления. Обобщен практический опыт использования и работы с законодательными актами.

Ключевые слова: документационное обеспечение управления, государственная политика, Приднестровье.

Todorashko Zinaida Georgiyevna, candidate of historical sciences, associate professor, chief of Public service of management of documentation and archives of the Dnestr Moldavian Republic, Tiraspol, Transnistria
e-mail: office@gsuda.gospmr.org

STATE POLICY OF TRANSNISTRIA IN THE FIELD OF INFORMATION AND DOCUMENTARY SUPPORT OF MANAGEMENT

Summary. In article the main standards of the Dnestr Moldavian Republic in the field of information and documentary support of management are considered and analysed. The practical experience of use and work with acts is generalized.

Keywords: documentary ensuring management, state policy, Transnistria.

Документирование управленческой деятельности и организация работы с документами является неотъемлемой частью государственного управления.

По совокупности факторов Приднестровскую Молдавскую Республику (ПМР) относят к числу самоопределившихся государств с неопределенным статусом. Созданная волей народа как форма защиты населения в условиях разгула национализма и угрозы отторжения от состава СССР (Отечества) Приднестровье [1] за четверть века своего существования прошло путь от советской социалистической республики в составе обновленного Союза Советских Социалистических Республик до суверенного независимого демократического государства в форме президентской республики.

В условиях активного государственного строительства, начатого с нуля, первоочередной задачей стало создание полноценного и рационального госаппарата и его документационного обеспечения.

В первый период государственного строительства государственность Приднестровья обеспечивалась законами СССР и Молдавской ССР не входившими в противоречие с правовыми устоями Приднестровской Молдавской Республики. С 1993 года начинается наполнение правовой базы ПМР собственными правовыми актами. В 2002 году Приднестровье полностью перешло на собственную правовую основу. С 2007 года ПМР, по итогам Всенародного референдума, находится в состоянии гармонизации правового поля с Российской Федерацией.

В начальный период становления республики в основу работы с управленческими документами был положен опыт СССР. Так, согласно Закону ПМР «Об архивном фонде ПМР» 1993 года нормативно-методическое руководство и контроль за организацией документов в делопроизводстве были возложены на архивные органы [2]. На территории ПМР с момента ее создания 2 сентября 1990 года действовала Единая государственная система делопроизводства [3]. С 1 января 1991 года Приднестровье вместе со всей страной – СССР – перешло на Государственную систему документационного обеспечения управления [4]. Правовое же закрепление этого акта как

нормативно-правовой основы делопроизводства ПМР состоялось в конце 1994 года, с 1 января 1995 года она вводилась в действие на всей территории республики [5]. Продолжали действовать и Требования к оформлению документов советского ГОСТ «УСД. УС ОРД» [6].

С 1997 года в ПМР начинается активное внедрение в работу госаппарата электронно-вычислительной техники и переход к системам электронного документооборота. Каждое министерство и ведомство разрабатывало собственную версию электронного документооборота. За основу программного обеспечения делопроизводства была взята система Notus-Lotus.

В 2000 году при реорганизации структуры управления государством в условиях президентской республики и переходе от отраслевого принципа государственного управления к функционально-отраслевому за государственной архивной службой ПМР была закреплена функция управления документацией. Это первый опыт постсоветского пространства выделения отраслевого управления делопроизводством [7].

Управление документацией выражается, прежде всего, в разработке и внедрении единых правил документирования и организации работы с документами, установлении контроля за состоянием делопроизводства и осуществление надзорных функций в сфере документационного обеспечения управления и архивного дела применительно к юридическим лицам всех форм собственности.

С июля 2002 года ПМР в полном объеме перешло на собственную правовую базу. В сфере документационного обеспечения управления правовые акты СССР и РФ были переработаны и вводились в действие, в основном, так называемым, обложечным методом. В 2001 году был разработан и введен в действие ГОСТ ПМР «Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов» [8]. В 2002 году была введена Типовая инструкция по делопроизводству в министерствах и ведомствах ПМР,

закрепляющая единые правила работы с документами в системе госаппарата [9].

Дальнейшее совершенствование системы управления документацией связано с разработкой и принятием в 2004 году закона «О документационном обеспечении управления» [10]. Данный закон впервые в отечественной практике и, насколько известно до сих пор единственный на постсоветском пространстве, закрепил правовое положение системы документационного обеспечения управленческой деятельности, а также определил права, обязанности и ответственность за ведение делопроизводства, документирование управленческой деятельности и сохранность документов в ходе управленческой деятельности. Данный закон был создан на основе проекта, разработанного Всероссийским научно-исследовательским институтом документоведения и архивного дела (ВНИИДАД), но, по различным причинам, на сегодняшний день не реализован в РФ, хотя подобное законодательство давно действует в большинстве государств мира.

Закон «О документационном обеспечении управления» был принят одновременно с законом «Об информации, информатизации и защите информации» [11] и законом «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» [12]. Одновременное введение в действие данных законов в одном пакете обеспечивало единые подходы к работе с документированной информацией в управленческой деятельности в условиях информатизации общества и перехода к электронному документообороту.

В 2008 году, завершая разработку нормативно-правовой базы ПМР по управлению документацией, была введена в действие приднестровская Государственная система документационного обеспечения управления [13], действующая как нормативно-методическая основа управления документацией до настоящего времени.

В 2008 году в связи с принятием Закона ПМР «Об архивном деле ПМР» [14] Указом Президента ПМР закреплялась функция государственного управления делопроизводством, управления документацией за архивными

органами в лице Государственной службы управления документацией и архивами ПМР, которая в качестве отраслевого органа власти и управления перешла в подчинение Президенту ПМР [15]. Такой высокий статус объяснялся современным мировым опытом управления документированной информацией и ее роли в системе государственного управления, необходимостью полноценного и своевременного формирования АФ ПМР, а также состоянием молодой приднестровской государственности.

В 2012 году орган управления документацией и архивами при реорганизации структуры управления ПМР был передан в ведение Министерства юстиции ПМР с сохранением тех же функций. Однако опыт государственного управления показал неэффективность данного решения, так как нахождение в системе органа исполнительной власти привел к децентрализации архивного дела государства, прежде всего на уровне ветвей власти.

При организации госуправления в новый президентский срок с декабря 2016 года Государственная служба управления документацией и архивами была выведена в самостоятельное ведомство при Президенте ПМР [16]. Таким образом централизация архивного дела и управление документацией была восстановлена в полной степени.

С 2012 г. в Приднестровской Молдавской Республике приступили к созданию Межведомственного электронного документооборота в государственных и муниципальных органах власти и управления. Работа над системой затянулась на несколько лет. Несмотря на то, что еще в 2004 г., были приняты единым пакетом три основных закона, регулирующих отношения в области информатизации и защиты информации, в основу межведомственного электронного документооборота был положен новый закон «Об электронном документе и электронной подписи», разработанного без согласования с Государственной службой управления документацией и архивами Приднестровской Молдавской Республики [17]. Данный закон ввел новое понятие «электронного документа» общего технического характера, чем была

нарушена единая правовая основа управления документацией и архивным делом. Введение межведомственного электронного документооборота стало реальностью, а приведение обозначенных норм к единым правовым основам стало проблемой государственной архивной службы. В текущем 2019 году разработаны соответствующие поправки к Закону ПМР «О документационном обеспечении управления» (2004).

С 2017 г. в Приднестровской Молдавской Республике осуществляется административная реформа, призванная организовать работу госаппарата в условиях цифровизации экономики.

В Приднестровье активно принимаются меры по развитию цифровой экономики. На правовой основе создан особый инвестиционный климат и условия для развития малого и среднего бизнеса. В целях развития отрасли информационных технологий и привлечения в Приднестровскую Молдавскую Республику инвестиций, а также для внедрения в экономику технологии реестров блоков транзакций (блокчейн) и иных технологий в этой сфере принят Закон Приднестровской Молдавской Республики «О развитии информационных блокчейн-технологий в Приднестровской Молдавской Республике» [19].

Государственная служба управления документацией и архивами Приднестровской Молдавской Республики является активным участником информатизации государства и общества в части разработки системы управления документированной информацией, в установлении межведомственного электронного документооборота (МЭД) и работы Портала государственных услуг [20].

В развитие информатизации госаппарата Приднестровья архивисты по поручению Правительства Приднестровской Молдавской Республики в 2018 году разработали Положение о работе с электронными документами в Приднестровской Молдавской Республике. В основу концепции были положены общие принципы государственного стандарта документационного обеспечения управления, а именно равные подходы к работе с

документированной информацией на бумажных и цифровых носителях. Отдельным пакетом разработано и принято Положение о порядке формирования Архивного фонда Приднестровской Молдавской Республики электронными документами [18].

В Приднестровье еще в 1999 г. был создан Центральный государственный архив аудиовизуальной и электронной документации Приднестровской Молдавской Республики (до 2007 года - Центральный государственный архив кино-фото-фоно-документов Приднестровской Молдавской Республики) как единый государственный центр комплектования, хранения, обеспечения сохранности и использования аудиовизуальной и электронной документации Архивного Фонда Приднестровской Молдавской Республики.

На сегодняшний день архивисты республики активно работают над Основными правилами работы госархивов с электронными документами. Как и прежде, мы ориентируемся на результаты работ российских коллег.

Государственная архивная служба уже несколько лет работает по запросам граждан и юридических лиц через собственный сайт - сайт «ГСУДА ПМР», «Архивы Приднестровья». В системе архивных органов Приднестровья действует отраслевой документооборот по запросам граждан. С июля 2019 г. государственная архивная служба Приднестровья будет выведена на Портал государственных услуг. На сегодняшний день, архивы Приднестровья работают через интернет с гражданами и организациями любых стран. Документы, выданные архивами ПМР, принимаются всеми государствами мира.

Таким образом, в ПМР сложилась стройная централизованная система документационного обеспечения управления и система государственного управления ею, свойственная современным государственным образованиям.

Безусловно, огромную роль в этом сыграла Российская Федерация, ее опыт и научный потенциал.

Состояние делопроизводства и управление документацией в сфере государственного управления в ПМР неоднократно обсуждалось на международных форумах, проводимых в России, Белоруссии, Украине.

Наиболее известные из них - ежегодные МНПК по общей теме «Документация в информационном обществе», организатором которых выступают Федеральная архивная служба России, Всероссийский научно-исследовательский институт документоведения и архивного дела и Российское общество историков-архивистов [21].

Профессиональное общение на данном уровне для приднестровцев является не только формой обмена опытом работы, но и формой повышения квалификации.

В свете гармонизации приднестровского права с российским, дальнейшее совершенствование системы документационного обеспечения управления (управление документацией) мыслится как совместная деятельность двух государств, с сохранением в ПМР особенной части, связанной с развитием Приднестровской государственности в современных условиях.

Надеемся, что приднестровский опыт управления документацией будет интересен и востребован как субъектами РФ, так и другими странами.

Список литературы

1. Приднестровье – второе официальное название ПМР. Постановление ВС ПМР «Об изменении названия Республики» от 05.11.1991. № 112. // История государственных учреждений: высшие и центральные органы власти и управления Приднестровской Молдавской Республики. 1990 – 2010. ГСУДА ПМР; отв. ред.: З.Г. Тодорашко. – Тирасполь. 2010. С. 249.

2. Закон ПМР «Об архивном фонде ПМР» от 20.07.1993 №371. Тирасполь. 1993.

3. Единая государственная система делопроизводства. М.,1972.

4. Государственная система документационного обеспечения. М.,1991.

5. Распоряжение Президента ПМР «О совершенствовании архивного дела и организации ведения документов в делопроизводстве в ПМР» от 28.12.1994 №239рп. // Официальный вестник Президента и Правительства ПМР за декабрь 1994 г. – Тирасполь, 1995.С. 181-183.

6. Там же.

7. Указ Президента ПМР «Об утверждении Положения, структуры и штатного расписания ГУ «Государственные архивы ПМР» от 26.10.2000 №536. ЦГА ПМР. Ф.900. Оп.1. Д.83.

8. ГОСТ ПМР. «УСД. УС ОРД. Требования к оформлению документов. Распоряжение Президента ПМР от 16.11.2001. №234 // Документационное обеспечение управления. Сборник нормативно-правовых актов ПМР и рекомендации по их применению. – Тирасполь. 2010. С. 96-108.

9. Типовая инструкция по делопроизводству в министерствах и ведомствах ПМР. Приказ Администрации Президента ПМР от 18.04.2002 №5. // Там же. С. 109 – 159.

10. Закон ПМР «О документационном обеспечении управления» от 17.05.2004 № 411-3- III // Там же. С. 7- 21.

11. Закон ПМР «Об информации, информатизации и защите информации» от 17.05.2004 № 412-3-III // Там же. С. 22-33.

12. Закон ПМР «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» от 17.05.2004, № 413-3-III // Там же. С 15-21.

13. Приказ ГСУДА ПМР «Об утверждении и введении в действие Государственной системы документационного обеспечения управления в ПМР» от 15.01.2008 № 2. // Сборник актов законодательства ПМР. 2008. № 14. С. 3236-3270.

14. Закон ПМР «Об архивном деле ПМР» от 16.01.2009, № 651-3-III // Сборник актов законодательства ПМР. 2009. № 3. С.840-857.

15. Указ Президента ПМР «Об утверждении положения, структуры ГСУДА ПМР» от 05.07.2007 № 454. Сборник актов законодательства ПМР. 2007. № 28. С. 5556-5565.

16. Указ Президента ПМР «Об утверждении Положения, структуры и штатной численности Государственной службы управления документацией и архивами Приднестровской Молдавской Республики» от 20.02. 2017, № 133. // Сборник актов законодательства ПМР. 2017. № 9. С. 550.

17. Закон ПМР «Об электронном документе и электронной подписи» от 03.07.2017 № 205-3-VI // Сборник актов законодательства ПМР. 2017. № 22. С. 1658.

18. Постановление Правительства ПМР «Об утверждении Положения о порядке предоставления электронных документов в архив и их хранении, а также о порядке предоставления сведений из архивов электронных документов» от 06.03.2019 № 73 // Сборник актов законодательства ПМР. 2019. № 9. С. 337.

19. Закон ПМР «О развитии информационных блокчейн-технологий в ПМР» от 09.02.2018 г. № 39-3-VI // Сборник актов законодательства ПМР. 2018. № 6. С.346.

20. Постановление Правительства ПМР «Об организации особого порядка делопроизводства с применением государственной информационной системы «Межведомственный электронный документооборот» от 29.06.2017 № 161 // Сборник актов законодательства ПМР. 2017. № 28. С. 1669; Постановление Правительства ПМР «О создании государственной информационной системы «Портал государственных услуг Приднестровской Молдавской Республики» от 01.11.2017 № 284 // Сборник актов законодательства ПМР. 2017. № 45. С. 2586; Распоряжение Правительства ПМР «Об утверждении Концепции административной реформы в Приднестровской Молдавской Республике на 2018 -2020 годы» от 05.03.2018 № 150р // Сборник актов законодательства ПМР. 2018. № 10. С. 527.

21. Доклады: Тодорашко З.Г. Из опыта управления документацией «непризнанной республики (ПМР)» // Документация в информационном обществе: роль и значение документа в управленческом процессе. М-лы МНПК. 7-8.12.2000. Минск. 2001. С. 95-101.

а) Тодорашко З.Г. Управление документацией как основная функция управленческой деятельности // Документация в информационном обществе: законодательство и стандарты. Доклады и сообщения XII МНПК 22-23.11.2005. М., 2006. С.194-197.

б) Тодорашко З.Г. Управление документацией как государственная функция и сфера профессиональной деятельности // Документация в информационном обществе: управление документацией как сфера профессиональной деятельности. Доклады и сообщения XIV МНПК 20-21-11-2007. М., 2008. С.40-44.

в) Тодорашко З.Г. Государственная политика и нормативно-правовая база документационного обеспечения «электронного правительства» в ПМР // Документация в информационном обществе. Электронное правительство: управление документами. Доклады и сообщения XVI МНПК 26-27.11.2009. М., 2010. С.187-191.

г) Тодорашко З.Г. Документационное обеспечение управленческой деятельности. Россия и Приднестровье. // Современная Россия: актуальные проблемы и перспективы развития: Сб. материалов НПК ТФ НОУ ВПО «МИПП», г. Тирасполь, 16.04.2014./гл. ред. проф. В.М. Соколов; отв. за выпуск проф. Н.В. Дымченко. – Тирасполь. 2014. С. 302-307;

д) Тодорашко З.Г. Особенности становления и развития государственного аппарата ПМР. // Современная социально-экономическая и правовая система России: проблемы устойчивого развития: Сб. материалов НПК ТФ НОУ ВПО «МИПП», г. Тирасполь, 08.12.2015./гл. ред. проф. В.В. Соколов; отв. за выпуск проф. М.А. Фрунза. – Тирасполь. 2016. С. 423-430;

е) Тодорашко З.Г. Управление документацией и архивами в условиях цифровой экономики Приднестровья. // Документация в информационном обществе: задачи архивоведения и документоведения в условиях цифровой экономики. Доклады и сообщения XXV МНПК 07-08.11.2018. М., 2019.