

Академия управления МВД России

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ
И МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ
ОПТИМИЗАЦИИ ДОКУМЕНТООБОРОТА
В СИСТЕМЕ МВД РОССИИ**

Учебное пособие

Москва • 2021

УДК 351.74:651
ББК 67.401.213
М 74

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Рецензенты: *Р. Р. Алиулов*, начальник кафедры административного права, административной деятельности и управления органов внутренних дел Казанского юридического института МВД России, доктор юридических наук; *В. О. Давыдов*, заместитель начальника УМВД России по Тульской области, доктор юридических наук, доцент.

М 74

Организационно-правовые и методические основы оптимизации документооборота в системе МВД России: учебное пособие / И. П. Можаяева, И. Ю. Захватов – Москва : Академия управления МВД России, 2021. – 76 с.

ISBN 978–5–907187–93–1

Учебное пособие является результатом комплексного исследования теории и практики деятельности по оптимизации документооборота в системе МВД России. В пособии проведено исследование наиболее актуальных теоретических и практических проблем, возникающих в процессе документационного обеспечения управления. Работа предназначена для формирования теоретических знаний, выработки практических умений и навыков по применению организационно-правового и научно-методического механизмов оптимизации документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений.

Данное учебное издание предназначено для слушателей, проходящих обучение по программам 38.04.02 «Менеджмент», 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление».

Рекомендуется для использования в образовательном процессе и научно-исследовательской деятельности, при подготовке и принятии отдельных актов управления, а также в процессе обучения в системе служебной подготовки и повышения квалификации сотрудников органов внутренних дел.

УДК 351.74:651
ББК 67.401.213

© Можаяева И. П., Захватов И. Ю., 2021
ISBN 978–5–907187–93–1 © Академия управления МВД России, 2021

Оглавление

Введение	4
Глава I. Состояние документационного обеспечения управления в системе МВД России	9
1.1. Документационное обеспечение управления в системе МВД России: понятие и правовое регулирование	9
1.2. Современное состояние документационного обеспечения управления в системе МВД России	14
Глава II. Правовая регламентация, организационное и методическое обеспечение документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений в системе МВД России	28
2.1. Правовое обеспечение организации документооборота в органах внутренних дел Российской Федерации	28
2.2. Организационные проблемы документооборота, связанного с подготовкой, принятием и реализацией управленческих решений ...	35
2.3. Методическое обеспечение документооборота, связанного с подготовкой, принятием и реализацией управленческих решений ...	52
Глава III. Направления совершенствования документооборота в системе МВД России как средств оптимизации процесса подготовки, принятия и реализации управленческих решений	56
3.1. Меры правового характера, направленные на оптимизацию документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений.	56
3.2. Организационно-методические меры, направленные на оптимизацию документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений	61
Заключение	68
Список литературы	70
Нормативные правовые акты	70
Литература	73

Введение

Совершенствование системы управления органами внутренних дел определено в качестве приоритетного направления научного обеспечения¹ деятельности органов и подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – Министерство, МВД России).

Изменения в структуре и динамике преступности, повлекшие перманентный процесс реформирования системы МВД России, привели к созданию принципиально новой модели единых централизованных органов исполнительной власти, отвечающих современным требованиям к защите интересов личности, общества и государства. Создание полиции, оптимизация штатной численности органов внутренних дел, изменение организационной структуры центрального аппарата МВД России и его территориальных органов, пересмотр правовых основ их деятельности – это действия, направленные на формирование социализированной модели органов правопорядка².

Анализ результатов работы органов внутренних дел в 2014–2020 гг. подтверждает, что ожидаемый правоохранительный эффект может быть достигнут лишь при условии построения логически завершенного организационно-правового механизма управления органами внутренних дел³, наличия высокопрофессионального кадрового ядра и иного ресурсного потенциала, создания организационных условий, включающих совершенствование системы оценки деятельности органов внутренних дел и отвечающих их повседневным потребностям *документационного обеспечения управления*⁴.

В течение последних лет в системе МВД России неоднократно предпринимались попытки решить проблему оптимизации документооборота. Так, 29 апреля

¹ Об осуществлении научной (научно-исследовательской) деятельности в органах внутренних дел Российской Федерации (п. 2.6. приложения № 2): приказ МВД России от 1 апреля 2016 г. № 155.

² Организация управления органами внутренних дел: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. А. М. Кононова и И. Ю. Захватова. Москва: Департамент государственной службы и кадров МВД России, 2017.

³ Алиулов Р. Р. Механизм управления органами внутренних дел: вопросы теории, методологии и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2004.

⁴ О проблемах документационного обеспечения управления в системе МВД России: докладная записка Организационно-аналитического департамента МВД России на имя Министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Российской Федерации В.А. Колокольцева от 7 ноября 2017 г. № 5/5-2603 (далее – докладная записка от 7 ноября 2017 г. № 5/5-2603).

2005 г. было издано распоряжение МВД России № 1/2610 «О сокращении документооборота в системе МВД России»¹. В развитие заложенных этим распоряжением принципиальных подходов к организации документооборота приказом МВД России от 18 октября 2005 г. № 840 (п. 3.1.)² запрещено запрашивать от нижестоящих органов внутренних дел представления статистических и иных сведений без письменного разрешения Министра внутренних дел Российской Федерации (далее – Министр) или его заместителей. Данный запрет также нашел свое отражение в новом приказе МВД России от 1 октября 2020 г. № 683 «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации»³.

Дополнительные меры по совершенствованию документооборота в системе МВД России предпринимались и далее. Так, положительный эффект был получен от реализации поручений по результатам исследования документационного обеспечения деятельности органов внутренних дел, проведенного на базе УМВД России по Калужской области⁴.

Вопрос об оптимизации документооборота в системе МВД России и дополнительных мерах по совершенствованию его учета 29 октября 2013 г. получил широкое обсуждение на совещании при Министре (протокол № 8 см от 29 октября 2013 г.), на заседаниях Коллегии МВД России⁵ (далее – коллегия).

Во исполнение решения коллегии от 9 марта 2017 г. № 1 км были проанализированы сведения 33 подразделений центрального аппарата МВД России, органов и организаций системы МВД России на предмет реализации в первом квартале 2017 г. распоряжения МВД России от 20 ноября 2013 г. № 1/10888 «Об оптимизации документооборота в системе органов внутренних дел». Для решения задач совершенствования документационного обеспечения управления и в целях повышения эффективности работы подразделений делопроизводства и режима органов внутренних дел, формирования единого подхода к реализации задач и полномочий в области

¹ О сокращении документооборота в системе МВД России: распоряжение МВД России от 29 апреля 2005 г. № 1/2610.

² Об организации планирования в системе органов внутренних дел Российской Федерации (утратил силу): приказ МВД России от 18 октября 2005 г. № 840.

³ Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 октября 2020 г. № 683.

⁴ Докладная записка от 30 июля 2012 г. № 5/5-1513.

⁵ Решения коллегии МВД России от 15 марта 2016 г. № 1км, от 9 марта 2017 г. № 1км, от 28 февраля 2018 г. № 1км.

обеспечения режима секретности и конспирации при обращении с документами, содержащими государственную и иную охраняемую законом тайну, делопроизводства и работы с обращениями граждан приказом МВД России от 29 мая 2017 г. № 319 был создан Координационный совет в сфере защиты государственной тайны, документационного обеспечения управления и работы с обращениями граждан и организаций МВД России¹.

Неоднократно проблемы документационного обеспечения управления анализировались по итогам инспекторских проверок четырех территориальных органов МВД России, проведенных в марте-апреле 2017 г.², по итогам целевых выездов в УМВД России по Тверской (2017 г.)³ и в УМВД России по Тульской областям (2019 г.), а также в последние годы становились предметом научно-прикладных исследований ученых и практиков⁴.

Анализ состояния документационного обеспечения деятельности позволил выявить системные недостатки в сфере документооборота, которые были обобщены в докладной записке заместителя Министра генерал-полковника полиции А. А. Госте-

¹ О Координационном совете в сфере защиты государственной тайны, документационного обеспечения управления и работы с обращениями граждан и организаций Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 29 мая 2017 г. № 319.

² МВД по Карачаево-Черкесской Республике (с 22 марта по 10 апреля), ГУ (У) МВД России по Воронежской (с 20 марта по 10 апреля), Костромской (с 10 по 27 апреля), Псковской (с 10 по 28 апреля) областям.

³ Докладная записка от 15 ноября 2017 г. № 5/5-2680.

⁴ Формирование научно обоснованных предложений по оптимизации документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений в системе МВД России: аналитический обзор с предложениями. Москва: Академия управления МВД России, Организационно-аналитический департамент МВД России, 2018; Обзор состояния документооборота в подразделениях центрального аппарата и территориальных органах МВД России, подготовленный ОАД, ДДО МВД России. Москва, 2020; *Куляев Н.Н.* Нормативно-правовое регулирование архивного дела и делопроизводства в условиях перехода органов исполнительной власти и организаций на электронный документооборот: роль ВНИИДАД // Вестник ВНИИДАД. 2019. № 5. С. 7–12; *Гостев А.А.* Оптимизация документооборота в системе МВД России // Профессионал. 2018. № 6 (146). С. 2–6; *Семенов Е.Ю.* Совершенствование управленческой деятельности в подразделениях МВД России с использованием сервиса электронного документооборота // Научный портал МВД России. Москва: ВНИИ МВД России. 2020. № 3 (51). С. 120–124; *Звонарева А.Ю.* Документационное обеспечение управления в органах внутренних дел Российской Федерации: проблемы и перспективы развития // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 1 (53). С. 40–47; *Можсаева И. П., Захватов И.Ю.* Современное состояние и перспективы оптимизации документооборота в системе МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 1 (53). С. 48–55 и др.

ва от 27 апреля 2017 г. № 5/5-960¹, а также в докладной записке от 7 ноября 2017 г. № 5/5-2603 и в иных организационно-распорядительных документах.

По некоторым направлениям оптимизации документооборота удалось достичь положительной динамики путем правового, организационного и методического обеспечения делопроизводства. Данная работа в системе МВД России проводится достаточно последовательно. В связи с этим комплексное изучение документационного обеспечения управления в органах внутренних дел, состояния документооборота, выработка предложений по его совершенствованию на основе научных знаний в области теории организации правоохранительной деятельности, теории научной организации труда будет способствовать формированию организационно-правового и научно-методического механизмов оптимизации документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений. Выработка научно обоснованных предложений и рекомендаций в этой области организационной деятельности (даже в условиях оптимизации штатной численности органов и подразделений внутренних дел) способна послужить сохранению стабильности их функционирования и повышению эффективности правоохранительной деятельности.

Актуальность учебного пособия по данной проблематике определяется совокупностью таких факторов, как: а) возрастание объема документооборота как в центральном аппарате, так и в территориальных органах МВД России; б) недостаточная подготовленность руководителей и сотрудников органов внутренних дел к внедрению информационных технологий документационного обеспечения управления; в) отставание существующих форм документирования, документооборота, оперативного хранения и использования документов в процессе осуществления правоохранительных, обеспечивающих и управленческих функций от достижений науки и техники.

В ходе подготовки учебного пособия было:

- изучено и обобщено современное состояние документационного обеспечения управления в системе МВД России;
- проанализированы нормативные правовые акты Российской Федерации, МВД России, федеральных органов исполнительной власти, регламентирующие документационное обеспечение управления, с целью устранения правовых коллизий и пробелов;

¹ Докладная записка заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковника полиции А. А. Гостева от 27 апреля 2017 г. № 5/5-960.

– изучены и обобщены информационно-аналитические обзоры, докладные записки, сложившаяся практика документационного обеспечения управления, положительный опыт оптимизации документооборота в системе МВД России;

– сформированы теоретические положения организационно-правового и научно-методического характера в сфере оптимизации документооборота в системе МВД России;

– выявлены и проанализированы типичные организационно-правовые и методические проблемы, возникающие при осуществлении документооборота, связанного с подготовкой, принятием и реализацией управленческих решений;

– разработана с учетом организационно-структурных преобразований в органах внутренних дел научно обоснованная система мер, направленных на оптимизацию документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений.

Эмпирическую базу учебного пособия составили:

– нормативные правовые акты и управленческие документы, касающиеся оптимизации документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений в системе МВД России;

– официальные статистические данные за 2014–2020 гг.;

– данные, полученные в результате экспертных опросов руководителей и сотрудников центрального аппарата и территориальных органов МВД России по проблемам документооборота;

– результаты анализа справок, аналитических обзоров, докладных записок, методических рекомендаций и других источников, содержащих информацию об оптимизации документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений в системе МВД России за период 2014–2020 гг.;

– материалы научных исследований по обозначенной проблематике, а также иной научный инструментарий.

Предполагаемые формы *внедрения учебного пособия*: использование руководителями и сотрудниками центрального аппарата и территориальных органов МВД России в процессе документационного обеспечения управления в системе МВД России; при организации образовательного процесса, научно-исследовательской деятельности в научных и образовательных организациях системы МВД России, а также в системе служебной подготовки и повышения квалификации сотрудников центрального аппарата и территориальных органов МВД России; при внесении инициативных предложений в нормативные правовые акты, регламентирующие организационно-управленческую деятельность в органах внутренних дел.

Глава I. Состояние документационного обеспечения управления в системе МВД России

1.1. Документационное обеспечение управления в системе МВД России: понятие и правовое регулирование

В условиях реформирования системы МВД России залогом эффективности правоохранительной деятельности и неотъемлемой частью проводимой модернизации органов правопорядка является совершенствование документационного обеспечения управления, поскольку деятельность органов внутренних дел всегда связана с повседневным составлением, оформлением, изучением самых разнообразных документов.

Термин «документ» используется в различных областях научных знаний и отраслях практической деятельности. При этом он трактуется как в широком, так и в узком значении этого понятия. Так, ГОСТ Р 7.0.8-2013 определяет документ следующим образом: «документ (документированная информация) – это зафиксированная на носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать»¹.

В органах внутренних дел принято считать, что документ – это совокупность информации и соответствующих реквизитов, созданных государственным органом, органом местного самоуправления, юридическим или физическим лицом, оформленный в установленном порядке и включенный в документооборот органа внутренних дел².

Понятие «документ» тесно связано с термином «делопроизводство». Согласно ГОСТ Р 7.0.8-2013 «делопроизводство – это деятельность, обеспечивающая документирование, документооборот, оперативное хранение и использование документов»³. В органах внутренних дел «делопроизводство – это деятельность,

¹ ГОСТ Р 7.0.8-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения, утв. приказом Росстандарта от 17 октября 2013 г. № 1185-ст.

² Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации (п. 17): приказ МВД России от 20 июня 2012 г. № 615.

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, утв. приказом Росстандарта от 17 октября 2013 г. № 1185-ст.

обеспечивающая создание официальных документов и организацию работы с ними»¹.

Различие в определениях термина «делопроизводство» произошло, очевидно, в результате принятия ГОСТ Р 7.0.8-2013. Издание же изначальной редакции приказа МВД России от 20 июня 2012 г. № 615 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации» проходило в период действия ГОСТ Р 51141-98. «Государственный стандарт Российской Федерации. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения», в котором термины «делопроизводство» и «документационное обеспечение управления» отождествлялись – как «отрасль деятельности, обеспечивающая документирование и организацию работы с официальными документами»².

Заметно несовпадение используемой терминологии, поэтому в целях достижения ее единообразия представляется целесообразным внести изменения в п. 17 приказа МВД России от 20 июня 2012 г. № 615 и привести его в соответствие с требованиями ГОСТ Р 7.0.8-2013, изложив в следующей редакции: «делопроизводство в органах внутренних дел – деятельность, обеспечивающая документирование, документооборот, оперативное хранение и использование документов».

Понятия «делопроизводство» и «документационное обеспечение управления» (далее – ДОУ) тождественны. В обоих случаях – это деятельность по обеспечению документами субъектов (руководителей и сотрудников аппарата), выполняющих управленческие и иные функции.

Как показал анализ научных трудов в области теории организации правоохранительной деятельности, общей теории научной организации труда, ДОУ прямо ассоциируется с делопроизводством – целенаправленной деятельностью, связанной с документированием, документооборотом, оперативным хранением и использованием документов в процессе осуществления правоохранительных, обеспечивающих и управленческих функций³. По этой причине,

¹ Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации (п. 17): приказ МВД России от 20 июня 2012 г. № 615.

² ГОСТ Р 51141-98. Государственный стандарт Российской Федерации. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения, утв. постановлением Госстандарта России от 27 февраля 1998 г. № 28 (утратил силу).

³ Например: *Манжинов Н. П.* Организационно-правовые основы выявления и внедрения передового опыта в деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Москва: Академия управления МВД России, 2011; *Малахова Н. В.* Орга-

а также с учетом приказа МВД России от 20 июня 2012 г. № 615 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации» в данном учебном пособии «документационное обеспечение управления» и «делопроизводство» будут использоваться равнозначно.

Можно выделить три элемента делопроизводства (ДОУ):

1) *документирование* – часть делопроизводства, которая связана с созданием официальных документов, т. е. с фиксацией информации на материальных носителях в установленном порядке;

2) *документооборот*, включающий в себя вопросы движения документов с момента их создания или получения до завершения исполнения, оперативного хранения, помещения в дело и (или) отправки;

3) *архивное дело* – организация архивного хранения документов.

Делопроизводство в системе МВД России осуществляется в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, нормативных правовых и распорядительных актов МВД России, регламентирующих вопросы организации делопроизводства и режима секретности, работы с обращениями граждан, управленческой деятельности.

Систему правового регулирования делопроизводства составляют:

- Конституция Российской Федерации;
- законодательные акты Российской Федерации в сфере документационного обеспечения и информации;
- акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в сфере делопроизводства;
- нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, регламентирующие вопросы документационного обеспечения управления;
- технические регламенты и национальные стандарты в области документационного обеспечения управления;
- общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации;
- унифицированные системы документации;
- нормативные и иные правовые акты, издаваемые Министром, лицом, исполняющим его обязан-

низационно-правовые основы инновационной деятельности в органах внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Москва: Академия управления МВД России, 2002; *Борисова И. В.* Документационное обеспечение управления образовательным учреждением (ВУЗОМ) в системе МВД России: дис. ... канд. юрид. наук. Москва: Академия управления МВД России, 1997.

ности, либо иным должностным лицом в системе МВД России, которому предоставлены такие полномочия.

Территориальные органы МВД России издают локальные правовые и распорядительные акты, регламентирующие отдельные вопросы подготовки документов, информационного обмена, документальной фиксации принятых управленческих решений, в т. ч. приказы, распоряжения.

Делопроизводство в федеральных органах исполнительной власти осуществляется в соответствии с Правилами делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477¹ (далее – Правила). На основе указанных Правил федеральные органы исполнительной власти по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области архивного дела издают инструкции по делопроизводству.

При этом анализ такой сферы деятельности, как ДОУ, с точки зрения права, дает основание полагать, что его правовое регулирование содержит все необходимые признаки. Как сфера правового регулирования, ДОУ является совокупностью правоотношений между субъектами, осуществляющими так называемую «документообеспечивающую» деятельность. Теоретические основы ДОУ объединяют объект, предмет, категориально-понятийный аппарат, принципы и структурно-содержательные элементы документационного обеспечения управления.

Основным предметом правоотношений в этой области является документ, а также системы документации. Прежде всего следует рассматривать документы, находящиеся в сфере управления, общественном обращении, в отношении которых или в связи с которыми возникают общественные отношения, подлежащие правовому регулированию.

Объектом правоотношений в сфере ДОУ является целенаправленная деятельность, связанная с документированием, документооборотом, оперативным хранением и использованием документов, что является источником возникновения общественных отношений, которые должны быть урегулированы нормами права. Содержание правоотношений составляют права и обязанности субъектов ДОУ.

¹ Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477 // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3060.

Документационное обеспечение управления представляет собой деятельность, в которой все ее структурно-содержательные элементы должны быть согласованы, скоординированы между собой с помощью определенных закономерностей, отношений и связей, на основе принципов государственного управления с учетом специфических особенностей системы МВД России.

Правовую основу ДОУ составляют также законодательные и исполнительно-распорядительные акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Эти акты должны учитываться правоохранными органами при организации внешнего документооборота.

1.2. Современное состояние документационного обеспечения управления в системе МВД России

Управление в социальных системах немислимо без оборота документов, которые являются главным инструментом, основным средством реализации управленческих функций, важнейшей организационно-технической составляющей подавляющего большинства управленческих операций. Именно поэтому совершенствование ДООУ, упорядочение документопотоков в правоохранительной деятельности органов внутренних дел является одним из методов рационализации ее организационно-управленческого сегмента.

Практика ДООУ как в органах внутренних дел, так и в правоохранительной деятельности в целом, наряду с существенным улучшением качества управленческих документов, настоятельно требует общего сокращения объема документопотоков.

Соблюдение установленного порядка ДООУ – сложный и трудоемкий процесс. Поэтому совершенствование работы с документацией должно сопровождаться модернизацией стиля и методов работы управленческого аппарата. И наоборот, методы и стиль работы невозможно улучшить без совершенствования делопроизводства¹.

В системе органов внутренних дел различают: 1) по признаку направленности документов – *общее и специальное* делопроизводство; 2) по признаку наличия (отсутствия) в документах сведений, составляющих государственную тайну, – *секретное и несекретное* делопроизводство².

Общее делопроизводство – это документирование общих вопросов, относящихся к управленческой деятельности, присущей любому федеральному органу исполнительной власти, а также организация работы с документами, создаваемыми в процессе осуществления этой деятельности.

Общее делопроизводство направлено на реализацию функций подразделений ресурсного обеспечения (финансовая, хозяйственная деятельность, кадровая работа и т. п.) и подразделений, относящихся к аппарату управления (штабы, дежурные части, оперативные отделы и т. п.).

¹ Иванов Н. Н. Инновационная деятельность в управлении органами внутренних дел: учебное пособие. Москва, 2003. С. 57.

² Оборота документов, выделяемых по второму дифференцирующему признаку, в настоящем учебном пособии рассматриваться не будет.

Результатом общего делопроизводства является документирование, документооборот, оперативное хранение и использование финансовых документов, документации по материально-техническому обеспечению, по организации кадровой работы, договорной и бухгалтерской документации, обзоров, информационно-аналитических справок, докладных записок и др.

Реализация основных (правоохранительных) функций органов внутренних дел, т. е. его специальная (направленная вовне) деятельность, обслуживается *специальным делопроизводством*, к которому относится работа с документами, специфичными для каждой из правоохранительных функций. Все виды правоохранительной деятельности органов внутренних дел (оперативно-розыскная, уголовно-процессуальная, профилактическая и административно-юрисдикционная) сопряжены с документооборотом. Так, к специальным видам делопроизводства относится оформление и оборот уголовно-процессуальных, оперативно-розыскных, административно-процессуальных документов, отражающих деятельность органов внутренних дел по борьбе с преступностью, обеспечению общественного порядка и общественной безопасности. Сюда же следует отнести и делопроизводство, связанное с обращениями граждан и взаимодействием с институтами гражданского общества¹.

Ежегодно фиксируемый рост документооборота, связанного со специальным делопроизводством, чаще всего обусловлен объективными причинами. Например, невозможно игнорировать требования законодательства об организации взаимодействия и сотрудничества полиции, влекущие интенсификацию переписки с органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, гражданами, другими правоохранительными ведомствами².

Закономерно увеличение объема документов специального делопроизводства, которые оформляются в соответ-

¹ Формирование научно обоснованных предложений по оптимизации документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений в системе МВД России: аналитический обзор с предложениями. Москва: Академия управления МВД России, Организационно-аналитический департамент МВД России, 2018; Обзор состояния документооборота в подразделениях центрального аппарата и территориальных органах МВД России, подготовленный ОАД, ДДО МВД России, 2020; Гостев А. А. Указ. соч.; Можяева И. П., Захватов И. Ю. Указ. соч.

² О полиции (гл. 10): Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; О мерах по совершенствованию электронного документооборота в органах государственной власти: постановление Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2012 г. № 890 // СЗ РФ. 2012. № 38. Ст. 5102.

ствии с иными нормативными правовыми актами (уголовно-процессуальные документы и документы, связанные с оперативно-розыскной деятельностью, документы по административным правонарушениям, финансово-хозяйственные документы, кадровая документация). Неизбежно увеличение переписки, связанной с оптимизацией органов внутренних дел, изменениями их организационно-штатного построения, а также с ростом активности обращений граждан в рамках реализации их законного права обращаться в федеральные органы исполнительной власти.

В этом плане определенным потенциалом для сокращения документооборота в системе МВД России обладает только общее делопроизводство, в частности, объем *документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений*¹.

В теории организации принято определять управление как деятельность, складывающуюся из ряда последовательно осуществляемых рабочих операций, важнейшими из которых являются:

- выдвижение управленческих гипотез;
- сбор, накопление, изучение и анализ информации;
- выработка и принятие управленческого решения;
- доведение управленческого решения до исполнителей;
- организация исполнения управленческого решения;
- контроль за работой по исполнению управленческого решения и учет результатов управления;
- корригирование первоначального решения, принятие нового, регулирование системы управления по результатам контроля, учета и анализа исполнения решения.

Все эти операции являются элементами управленческого цикла и в совокупности составляют содержание процесса управления, в т. ч. в системе органов внутренних дел.

Управленческое решение в органах внутренних дел – это правовой акт уполномоченного руководителя органа внутренних дел, основанный на анализе и оценке оперативной обстановки и содержащий постановку целей, обоснование способов и средств их достижения, имеющий директивный характер, принятый

¹ Пункт 2 Инструкции по организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, утв. приказом МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623 «Вопросы организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации», дает определение понятия «управленческое решение».

в установленном порядке, обеспечивающий организационную устойчивость, а также направленный на совершенствование деятельности органов внутренних дел при решении возлагаемых на них задач¹.

Содержание, характер и направленность управленческого решения в системе МВД России определяются правовым статусом органа внутренних дел: правосубъектностью, месторасположением в системе МВД России и особенностями среды функционирования (оперативной обстановки); юридическим закреплением организационной структуры, схемы ее построения, а также процедур выполнения правоохранительных функций.

Очень часто в органах внутренних дел различных уровней и звеньев издается неоправданно много разнообразных организационно-распорядительных документов, возникающих в ходе реализации отдельных элементов управленческого цикла (информационно-аналитической работы, планирования, организации, контроля), а также сопровождающих работу различных коллегиальных и совещательных органов. Нередко их объективная необходимость сомнительна, а управленческий эффект – минимален. Именно поэтому представляется важным рассмотреть актуальные проблемы оптимизации документооборота в системе МВД России через призму управленческих функций, реализуемых на стадиях подготовки, принятия и исполнения управленческих решений.

Это впоследствии поможет прояснить три принципиальных вопроса: 1) что следует включить в перечень документов, циркулирующих на конкретной стадии управленческого цикла; 2) каков оптимальный объем документооборота присущ этой стадии; 3) что в себя должен включать механизм «сдерживания» неоправданного роста объема служебной переписки и каков его функциональный алгоритм.

Следует отметить, что положение дел в сфере документооборота в системе МВД России достаточно сложное. Объемы входящей и исходящей корреспонденции постоянно увеличиваются, причем на всех уровнях управления.

Несмотря на то, что в значительной степени это положение объясняется объективными причинами, сохраняет актуальность большинство системных недостатков и проблемных вопросов организа-

¹ Вопросы организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623.

ции и осуществления служебной переписки, что подтверждает анализ эмпирических материалов¹.

Усложнение задач, решаемых органами внутренних дел, возрастание значимости юридических последствий ошибок при работе с документами вызывают потребность: а) в дальнейшем совершенствовании нормативно-правовой, организационно-методической, а также материально-технической базы документационного обеспечения управления; б) в выявлении и использовании положительного опыта, в т. ч. и федеральных органов исполнительной власти; в) в активном внедрении инновационных информационных технологий, позволяющих автоматизировать ДОУ; совершенствовании организации и обеспечения контрольной деятельности.

Особого внимания требует подготовка кадров, от которых зависит эффективное использование внедряемых технологий и оптимизация работы подразделений делопроизводства и режима.

В настоящее время проведена целенаправленная системная работа в сфере ДОУ в системе МВД России и принят комплекс мер по оптимизации документооборота². Усилия Министерства направлены на совершенствование правового, организационного, технического, методического и иного обеспечения делопроизводства³.

В том числе порядок подготовки проектов отдельных документов, утвержденный приказом МВД России от 8 июня 2012 г. № 574 «Вопросы подготовки проектов отдельных документов»⁴

¹ Пункт 1 докладной записки заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковника полиции А. А. Гостева от 27 апреля 2017 г. № 5/5-960 и др.

² Докладная записка от 7 ноября 2017 г. № 5/5-2603; Об оптимизации документационного обеспечения управленческой деятельности в системе МВД России: распоряжение МВД России от 26 апреля 2018 г. № 1/4646; О дополнительных мерах по оптимизации документационного обеспечения: докладная записка от 28 декабря 2020 г. № 40130.

³ Изданы приказы, распоряжения МВД России, направленные на оптимизацию документооборота и ограничение полномочий руководителей структурных подразделений МВД России в указанной сфере. Например: О мерах по совершенствованию документооборота: распоряжение МВД России от 27 мая 2013 г. № 1/4870; Об оптимизации документооборота в системе органов внутренних дел: распоряжение МВД России от 20 ноября 2013 г. № 1/10888; Об оптимизации документационного обеспечения управленческой деятельности в системе МВД России: распоряжение МВД России от 26 апреля 2018 г. № 1/4646, а также подготовлены докладные записки от 29 сентября 2015 г. б/н, от 29 марта 2016 г. б/н, от 27 апреля 2017 г. № 5/5-960, разъяснения от 17 января 2020 г. № 1/304 по вопросам направления указаний (поручений) руководителям (начальникам) территориальных органов и организаций МВД России.

⁴ Вопросы подготовки проектов отдельных документов: приказ МВД России от 8 июня 2012 г. № 574.

дополнен ограничением срока действия распоряжений МВД России, предусматривающих периодический сбор информации, одним годом со дня их регистрации (при необходимости сбора информации на срок более одного года издается нормативный правовой акт).

Кроме того, ограничены полномочия руководителей подразделений МВД России по направлению указаний; приказом МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации»¹ сокращена переписка в рамках зонального контроля и контроля исполнительской дисциплины.

В целях сокращения числа подготавливаемых документов приказом МВД России от 1 октября 2020 г. № 683 «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации»² изменена система планирования деятельности органов внутренних дел, сокращено общее количество видов планов; усилен порядок их подготовки и контроль за их исполнением, в т. ч. с использованием баз данных, зонального документационного контроля; изменена периодичность предоставления отчетной информации из органов внутренних дел; внедрена практика получения информации об исполнении управленческих решений в ходе выездов либо «дистанционным» путем (с использованием баз данных и зонального документационного контроля)³; уточнена система проведения комплексных оперативно-профилактических операций (КОПО) и оперативно-профилактических мероприятий (ОПМ)⁴; внедрена единая система информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России (далее – ИСОД МВД России); иные меры, которые способствовали оптимизации документооборота.

С учетом необходимости совершенствования информационно-аналитической работы издан приказ МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623 «Вопросы организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов

¹ Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77.

² Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 октября 2020 г. № 683.

³ Обзор состояния документооборота в подразделениях центрального аппарата и территориальных органах МВД России, подготовленный ОАД, ДДО МВД России, 2020.

⁴ О совершенствовании организации проведения комплексных оперативно-профилактических операций в системе МВД России: приказ МВД России от 13 августа 2002 г. № 772.

внутренних дел Российской Федерации»¹. Так же в 2018 г. разработаны и введены в действие оценочные критерии ДООУ на уровне отраслевых методик и утверждена методика оценки организации и эффективности делопроизводства и соблюдения установленного порядка работы с документами территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях².

В 2020 г. в МВД России разработаны методические рекомендации по вопросам подготовки отдельных документов в электронном виде (от 30 апреля 2020 г. № 2/4869, от 9 октября 2020 г. № 2/11411), подготовлены докладная записка «О дополнительных мерах по оптимизации документационного обеспечения» от 28 декабря 2020 г. № 40130 и обзор состояния документооборота в подразделениях центрального аппарата и территориальных органах МВД России³.

Вместе с тем принятые в 2013–2017 гг. меры не позволили сократить темпы прироста документооборота в территориальных органах МВД России (табл. 1).

Таблица 1



При этом целенаправленная деятельность по снижению документооборота территориальных органов МВД России на районном

¹ Вопросы организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623.

² Об утверждении методики оценки организации делопроизводства и соблюдения установленного порядка работы с документами в территориальных органах МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях: распоряжение МВД России от 28 сентября 2018 г. № 1/11134.

³ Обзор состояния документооборота в подразделениях центрального аппарата и территориальных органах МВД России, подготовленный ОАД, ДДО МВД России. Москва, 2020.

уровне сместила объем документооборота в сторону территориальных органов МВД России регионального уровня. В целом же общий документооборот территориальных органов МВД России в 2020 г. составил 134,7 млн (+1,1 %) (табл. 2)¹.

Таблица 2



Однако динамика увеличения документооборота не всегда реально свидетельствует об объеме документооборота, что обусловлено определенными факторами, к числу которых относятся: организационно-штатные преобразования в системе МВД России; реализация новых решений на государственном уровне²; увеличение объема документационных потоков, связанное и с проведением массовых мероприятий (выборной кампании, саммитов, культурно-массовых, спортивных мероприятий³ и др.).

Период с 2014 по 2019 гг. характеризуется динамикой увеличения документооборота подразделений центрального аппарата МВД России⁴. Так, в 2014 г. данный показатель составил 1,4 млн

¹ Там же.

² Например, в процессе осуществления опытной эксплуатации государственной автоматизированной системы правовой статистики примерно в два раза увеличился документооборот. Изменение количественных характеристик документооборота наблюдалось в 2014 и 2016 гг. при введении в действие новых правил подготовки сведений по вопросам делопроизводства, а также при внедрении электронного документооборота.

³ Например, способствовало росту документооборота организация деятельности органов внутренних дел при осуществлении комплекса мер по обеспечению безопасности в период подготовки и проведения Олимпийских игр, чемпионата мира по футболу, также мер, направленных на снижение распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19.

⁴ Информация предоставлена ДДО МВД России.

документов; в 2015 г. – 1,5 млн; в 2016 г. – 1,8 млн; в 2017 г. – 2 млн; в 2018 г. – 2,1 млн; в 2019 г. – 2,2 млн (табл. 2).

В 2020 г. объемы служебной переписки в подразделениях центрального аппарата МВД России впервые за длительный период уменьшились на 3,3 % (табл. 3)¹.

Таблица 3



На сохранение большинства системных недостатков и проблемных вопросов документационного обеспечения управления в системе МВД России существенное влияние оказывают как внешние, так и внутренние факторы.

К *внешним факторам* следует отнести: характер социально-экономических процессов в стране; научно-технический прогресс; развитие информационного общества; цифровизация общества, правоохранительных органов и их деятельности; усложнение задач и функций государственного управления; организационно-структурные изменения системы государственного управления; совершенствование механизмов правового обеспечения государственно-го управления и др.

К совокупности *внутренних факторов*, влияющих на документационное обеспечение управления в системе МВД России, относятся: организационно-структурные изменения системы МВД России; усложнение деятельности по подготовке, принятию и реализации управленческих решений в системе МВД России; увеличение объема документооборота как в центральном аппарате МВД России, так и в территориальных органах

¹ Обзор состояния документооборота в подразделениях центрального аппарата и территориальных органах МВД России, подготовленный ОАД, ДДО МВД России. Москва, 2020.

МВД России; недостаточная подготовленность руководителей и сотрудников органов внутренних дел к внедрению информационных технологий документационного обеспечения управления; отставание существующих форм рационализации и оптимизации работы с документами от достижений науки и техники; слабое внедрение информационных технологий в процессы документационного обеспечения управления в органах внутренних дел и др.¹

Как отмечается в обзоре состояния документооборота в подразделениях центрального аппарата и территориальных органах МВД России², тенденции увеличения объемов служебной переписки с территориальными органами МВД России объясняются следующими факторами:

- необходимостью разъяснений в рамках исполнения госбюджетного заказа, а также разъяснений по вопросам перераспределения лимитов бюджетных обязательств;
- перенаправлением в территориальные органы МВД России судебных документов, поступающих из судов различного уровня;
- реализацией приказа МВД России от 24 августа 2020 г. № 592 «О внесении изменения в приказ МВД России от 30 июня 2011 г. № 760 «Об утверждении схем размещения и подчиненности территориальных органов МВД России, реализующих задачи и функции ОВД на транспорте» и письма МВД России от 4 сентября 2020 г. № 1/9860;
- необходимостью обеспечения межведомственного информационно-телекоммуникационного взаимодействия в рамках системы «Мир», а также оператора ведомственного сегмента данной системы;
- реализацией требований обеспечения собственной безопасности ОВД (по линии ГУСБ МВД России);
- обеспечением принятий решений по вопросам имущественного комплекса, находящегося в оперативном распоряжении

¹ На динамику роста объема входящей и исходящей корреспонденции на всех уровнях управления влияет ряд объективных факторов: информатизация, открытость общества, интенсификация переписки с органами государственной власти, местного самоуправления, сторонними организациями и гражданами, деятельность межведомственных совещательных органов, организационно-штатные преобразования. Ситуация усугубляется на фоне оптимизации штатной численности органов внутренних дел и интеграции в их состав подразделений наркоконтроля, а также подразделений по вопросам миграции, чей документооборот объективно всегда был и остается высоким.

² Обзор состояния документооборота в подразделениях центрального аппарата и территориальных органах МВД России, подготовленный ОАД, ДДО МВД России. Москва, 2020.

МВД России, его территориальных органов и подведомственных организаций;

– направлением поступивших обращений по «телефону доверия» в территориальные органы МВД России для рассмотрения по существу, а также согласованием нормативных правовых актов по линии оперативного управления МВД России и другие факторы.

Оптимизация документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений в системе МВД России по-прежнему является одним из обязательных условий дальнейшего реформирования органов внутренних дел¹. На это также ориентированы изменения, внесенные в нормативные правовые акты.

Основными целями оптимизации документооборота в органах внутренних дел являются: упорядочение системы ДОУ; сокращение документооборота в территориальных органах МВД России на региональном и районном уровнях; оптимизация состава, содержания и оформления документов; сокращение трудозатрат и времени на подготовку и обработку документов; унификация и стандартизация управленческих документов; централизация операций по приему и отправке документов; распределение документов на документопотоки, имеющие одинаковый маршрут (маршрутизация документов); организация предварительного рассмотрения поступающих документов; исключение возвратных движений документов, не обусловленных деловой необходимостью; однократность регистрации документов; устранение необоснованных согласований проектов документов; регламентация операций по обработке, рассмотрению и согласованию документов.

Актуальность задачи оптимизации документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений в системе МВД России подтвердило большинство экспертов

¹ В целях оптимизации документооборота выделяются следующие основные документопотоки: поступающая документация (входящая); отправляемая документация (исходящая); документация, используемая в управленческом процессе в органах внутренних дел (внутренняя). К последней относятся: организационно-распорядительные документы (приказы, распоряжения, указания) и планы; документы коллегиальных, совещательных и консультативных органов Министерства (протоколы, решения, материалы к вопросам повестки дня коллегии, совещания и т. п.); другие документы, используемые в процессе организации управления и принятия управленческих решений (служебные (докладные, аналитические) записки, объяснения и др.).

(67,6 %)¹, опрошенных в ходе социологического опроса, результаты которого свидетельствуют, что большинство респондентов называют наиболее избыточным документооборот, связанный с подготовкой служебных совещаний, планированием и контролем выполнения поручений, а также с вопросами информационного взаимодействия с прокуратурой, органами государственной власти и местного самоуправления (в том числе с аппаратами полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах)².

Факторами, влияющими на увеличение документооборота между подразделениями центрального аппарата МВД России и территориальными органами МВД России на региональном (межрегиональном, окружном) уровнях, названы несогласованность действий подразделений центрального аппарата МВД России при направлении указаний (поручений) о представлении информационно-справочных и статистических сведений по одним и тем же вопросам, а также необоснованно большое количество указаний (поручений), требующих регулярного рассмотрения вопросов на оперативных совещаниях)³.

Что касается организации информационного взаимодействия между органами внутренних дел регионального (межрегионального, окружного) и районного звеньев, респонденты обратили внимание, что на объемы документооборота в наибольшей степени влияют: а) указания (поручения), требующие регулярного представления информационно-справочных и статистических сведений, не предусмотренных нормативными актами МВД России; б) указания (поручения) о рассмотрении вопросов на совещаниях; отсутствие четкой

¹ Данные получены в ходе социологического опроса заместителей начальников (руководителей) территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях, ответственных за деятельность штабных подразделений, начальников штабов, в рамках проведенных ОАД МВД России региональных совещаний-семинаров (г. Новороссийск, с 23 по 24 мая 2018 г. (СКФО, ЮФО); г. Иркутск, с 25 по 26 июля 2018 г. (ДФО, СФО); г. Нижний Новгород, с 22 по 23 августа 2018 г. (ПФО, УФО); г. Белгород, с 5 по 6 сентября 2018 г. (СЗФО, ЦФО)), слушателей 2-го факультета и высших академических курсов Академии управления МВД России.

² Сферами избыточного документооборота респонденты назвали: информационное взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления; информационное взаимодействие с органами прокуратуры; работу с обращениями граждан и организаций; формирование ведомственной статистической отчетности; информационное взаимодействие с подразделениями центрального аппарата МВД России.

³ Респондентами обращено внимание на несовершенство нормативного правового регулирования документационного обеспечения управленческой деятельности; необоснованные указания (поручения), требующие регулярного представления информационно-справочных и статистических сведений, рассмотрения вопросов на совещаниях.

регламентации информационного взаимодействия органов внутренних дел с органами государственной власти и местного самоуправления, а также прокуратурой)¹.

Большинство респондентов (78,4 %) считают, что несмотря на издание приказа МВД России от 20 июня 2012 г. № 615, утвердившего Инструкцию по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации, документационное обеспечение управления далеко не совершенно. При этом более половины опрошенных (54,5 %) считают целесообразным внести изменения в общие положения приказа; 48,1 % – высказались относительно изменения требований к оформлению документов; 45,4 % – предложили автоматизировать систему контроля за исполнением документов.

Повышенное внимание практических работников к документационному обеспечению правоохранительной, управленческой и обеспечивающей деятельности вполне объяснимо. При избыточности документы становятся помехой в работе, т. к. приводят к так называемому «бумажному» стилю руководства, отрывают сотрудников органов внутренних дел от непосредственного выполнения функциональных обязанностей, влекут за собой затраты временных, трудовых и материальных ресурсов, что становится причиной волокиты и бюрократии. В этих условиях возрастет необходимость оптимизации документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений. В связи с этим использование инновационных технологий в документационном обеспечении управления в системе МВД России – закономерный выход из создавшегося положения, естественный способ рационализации выполнения органами внутренних дел правоохранительных функций и оптимизации протекающих внутри этой сложной социальной системы управленческих процессов.

Контрольные вопросы:

1. Что включает в себя понятие «документационное обеспечение управления» в системе МВД России?
2. Охарактеризуйте элементы документационного обеспечения управления в системе МВД России.

¹ Кроме того, причиной увеличения объемов документооборота названы низкие управленческие качества руководителей, создающие чрезмерную заорганизованность в оперативно-служебной деятельности.

3. Каковы требования, предъявляемые к документационному обеспечению управления в системе МВД России?
4. Как осуществляется нормативно-методическое регулирование документирования и организации работы с документами в Российской Федерации?
5. Охарактеризуйте систему правового регулирования делопроизводства в системе МВД России.
6. Назовите основные стадии документооборота и дайте их характеристику.
7. Какая существует классификация документов в системе МВД России?
8. Что понимается под общим и специальным делопроизводством?
9. Охарактеризуйте современное состояние документационного обеспечения управления в системе МВД России.
10. Назовите особенности документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений.

Глава II. Правовая регламентация, организационное и методическое обеспечение документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений в системе МВД России

2.1. Правовое обеспечение организации документооборота в органах внутренних дел Российской Федерации

Типичность недостатков в документировании управления и продолжительность их выявления как в подразделениях центрального аппарата МВД России, так и в территориальных органах МВД России позволяет говорить о системном характере, наличии объективных факторов их возникновения и сохранения, а также об отсутствии у руководителей органов и подразделений внутренних дел возможности повлиять на положение дел.

Анализ эмпирической базы, а именно: нормативных правовых актов, регламентирующих организацию делопроизводства в органах внутренних дел; информационно-аналитических и организационно-распорядительных документов, касающихся оптимизации документооборота в системе МВД России; статистических данных о состоянии ДОУ за 2014–2020 гг.; данных социологического опроса по проблемам документооборота, проведенного среди руководящего состава территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях, а также среди слушателей Академии управления МВД России¹ по проблемам документооборота; справок, обзоров, докладных записок, методических рекомендаций и других источников, содержащих информацию, способствующую определению направления оптимизации документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений в системе МВД России, позволил систематизировать недостатки в сфере

¹ Данные получены в ходе социологического опроса заместителей начальников (руководителей) территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях, ответственных за деятельность штабных подразделений, начальников штабов, в рамках проведенных ОАД МВД России региональных совещаний-семинаров (г. Новороссийск, с 23 по 24 мая 2018 г. (СКФО, ЮФО); г. Иркутск, с 25 по 26 июля 2018 г. (ДФО, СФО); г. Нижний Новгород, с 22 по 23 августа 2018 г. (ПФО, УФО); г. Белгород, с 5 по 6 сентября 2018 г. (СЗФО, ЦФО)), слушателей 2-го факультета и высших академических курсов Академии управления МВД России.

делопроизводства и вычленил комплекс типичных проблем документооборота, который в зависимости от уровня управления может быть дифференцирован на его *правовую, организационную и методическую составляющие*.

Что касается правовых проблем оптимизации документооборота в системе МВД России, то их также можно разделить на четыре группы.

Первая группа – *проблемы нестыковок категориально-понятийного аппарата, используемого в сфере правового регулирования документооборота*.

Следует обратить внимание на то, что категориально-понятийный аппарат в сфере документационного обеспечения управления не отвечает требованиям системности и единообразия. Это наглядно прослеживается в нормативных актах, регулирующих данную сферу¹.

Так, в гл. 2 «Термины и определения» постановления Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» (далее – Правила) раскрыто содержание 14 терминов, относящихся к документационному обеспечению, в то время как в п. 17 «Термины и определения» Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 20 июня 2012 г. № 615² (далее – Инструкция), количество терминов данного рода увеличено до 25.

При этом в Правилах и в Инструкции термины «документ», «регистрация документа» интерпретируются по-разному, а 12 терминов, содержащихся в Инструкции, в постановлении Правительства Российской Федерации (акте высшей юридической силы) отражения не получили. Кроме того, Правила не содержат исчерпывающего перечня документов. Ранее п. 17 Инструкции закреплял возможность существования так называемых «иных понятий», что позволяет говорить о достаточно вольной интерпретации норм Правил, в соответствии с которыми, как это продекларировано в вышеупомянутом ведомственном нормативном правовом акте, разработана Инструкция.

¹ Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления: приказ Росархива от 22 мая 2019 г. № 71; Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: постановление Правительства Российской Федерации 15 июня 2009 г. № 477 // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3060 и др.

² Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 20 июня 2012 г. № 615.

Инструкция в редакции приказа МВД России «О внесении изменений в приказ МВД России от 20 июня 2012 г. № 615 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации»» от 28 декабря 2016 г. № 915¹ не предусматривает «иных понятий», тем самым исключает возможность без каких-либо ограничений вводить в оборот и использовать в ведомственных нормативных правовых актах все новые термины, ранее не употреблявшиеся.

В п. 18 Инструкции названы основные виды документов, используемых в деятельности органов внутренних дел: нормативные правовые акты МВД России; индивидуальные правовые акты (персонального характера, действие которых исчерпывается однократным применением); межведомственные соглашения, протоколы; распоряжения; директивы; указания; акты; заключения; докладные записки; справки; обзоры; доклады; пояснительные записки; планы; телеграммы; телефонограммы; факсограммы; письма; методические рекомендации. Однако раскрыто содержание из них только 16 видов основных документов. Что такое «соглашение», «указание», «заключение» – не определено. Более того, такие виды документов, как «письмо», «телеграмма», «факсограмма», «телефонограмма», хотя их содержание и раскрыто в п. 18 Инструкции, объединены в одну общую группу и различаются лишь по признаку способа передачи текста (пересылка почтой, передача телеграфом, факсимильной связью, по телефону под запись).

Некоторые сомнения вызывает трактовка в Инструкции термина «план», которая хотя и не противоречит по своей сути понятию «план», определенному в приказе МВД России от 1 октября 2020 г. № 683 «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации»², однако отсутствует единообразие. Впрочем, это нельзя считать серьезным недостатком, поскольку влияет принцип приоритетности действия нормативного правового акта, изданного позднее.

В п. 43 Инструкции определен комплекс организационно-распорядительных документов – это приказы, директивы, распоряжения, положения, правила, инструкции, решения коллегии МВД России, протоколы заседаний (совещательных, консультативных органов), акты, аналитические справки, записки (служебные,

¹ О внесении изменений в приказ МВД России от 20 июня 2012 г. № 615 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации» (п. 17): приказ МВД России от 28 декабря 2016 г. № 915.

² Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 января 2020 г. № 683.

объяснительные, докладные, аналитические), договоры (контракты, соглашения), *служебная переписка* и др.¹ Содержание некоторых из перечисленных видов документов раскрыто в приказе.

Так, «служебная переписка» – это, скорее, собирательное понятие, применимое к официальным документам информационно-справочного характера, используемое органом внутренних дел как в сугубо «служебных» целях, так и в качестве средства обмена информацией с другими органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями и гражданами. Было бы логичным данный термин закрепить в п. 17 Инструкции, исключив из п. 43.

Несмотря на внесенные изменения в п. 18 Инструкции², *отсутствует общепринятая классификация основных видов документов*³, образующихся в деятельности органов внутренних дел, тем не менее остаются неурегулированными вопросы унификации и стандартизации управленческих документов; отсутствует рациональная система классификации и учета документов, не позволяющая вести быстрый поиск как самих документов, так и сведений, зафиксированных в них, группировать документы по признаку отношения к конкретному вопросу, избегать повторного издания документов и их дублирования.

Другая проблема – перечень документов, образующихся в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, с указанием сроков хранения, утвержденный приказом МВД России от 30 июня 2012 г. № 655⁴, *не предполагает возможность их систематизации с точки зрения степени управленческого воздействия*.

До настоящего времени имеется несогласованность п. 85 Регламента Министерства⁵ с аналогичными предписаниями,

¹ Также в органах внутренних дел ведется неслужебная переписка, к которой относятся почтовая корреспонденция поздравительного характера, приглашения на торжественные мероприятия и т. д.

² Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 20 июня 2012 г. № 615.

³ Вид документа – это классификационное понятие, обозначающее принадлежность документа к определенной группе документов по признаку общности функционального назначения, согласно ГОСТ Р 7.0.8-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения, утв. приказом Росстандарта от 17 октября 2013 г. № 1185-ст.

⁴ Об утверждении Перечня документов, образующихся в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, с указанием сроков хранения: приказ МВД России от 30 июня 2012 г. № 655.

⁵ Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России 17 октября 2013 г. № 850.

предусмотренными Порядком исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 28 марта 2011 г. № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации»¹, и п. 46 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260², которыми разграничиваются виды управленческих решений (поручения, указания) и формы их документальной фиксации (правовые акты, документы управления, резолюции и др.).

Вторая группа – проблемы правового регулирования порядка оформления реквизитов документов.

В Правилах определено 28 реквизитов документа, в Инструкции – 30. При этом в Инструкции не нашли своего отражения такие реквизиты, как «наименование должности», «ссылка на регистрационный номер и дату входящего документа» и «ссылка на документ», одновременно появились новые реквизиты: «геральдический знак – эмблема органов внутренних дел Российской Федерации», «код организации», «основной государственный регистрационный номер (ОГРН) юридического лица», «идентификационный номер налогоплательщика/код причины постановки на учет (ИНН/КПП)», «ссылка на исходящий регистрационный номер и дату документа адресанта», «идентификатор электронной копии документа».

Зачастую при оформлении реквизитов документов в системе МВД России отсутствует единообразие. Так, 7 реквизитов Правил и Инструкции имеют разную редакцию, хотя, по сути, они не противоречат друг другу. Например, в Правилах используются термины «виза», «печать», «отметка о приложении», а в Инструкции – «визы согласования», «оттиск печати», «отметка о наличии приложения» и т. д.

Впрочем, единообразный подход к реквизитам документа отсутствует и в ГОСТ Р 7.0.97-2016, который введен в действие с 1 июля 2018 г. приказом Росстандарта от 25 мая 2017 г. № 435. Он содержит 30 реквизитов и дополнен такими реквизитами, как «резолюция»,

¹ О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 28 марта 2011 г. № 352 // СЗ РФ. 2011. № 14. Ст. 1880.

² О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

«заголовок к тексту», «товарный знак». Остальные реквизиты учтены, зафиксированы как в одноименной, так и в другой редакции¹.

Третья группа – *проблемы реализации норм, закрепленных в нормативных правовых актах.*

Пункт 38 Правил содержит норму, согласно которой предполагается использование электронных документов *без предварительного документирования на бумажном носителе*. Аналогичная норма воспроизведена в п. 111 Инструкции. Однако на практике она зачастую не работает, поскольку электронные документы, как правило, дублируются на бумажном носителе, причем наиболее распространенной причиной этому является «ненадежность компьютерной техники». Как правило, это обусловлено устоявшимися стереотипами отдельных руководителей, которые избегают работать с электронными документами либо желают таким образом «подстраховаться».

Четвертая группа – *проблемы наличия факторов, детерминирующих увеличение документооборота.*

Такого рода детерминантой является *документальный зональный контроль*, содержание которого определено Инструкцией по организации зонального контроля Министерства внутренних дел Российской Федерации за деятельностью территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации². Тем не менее документальный зональный контроль вполне может быть дополнен, а в некоторых случаях заменен все чаще используемой в системе МВД России видео-конференц-связью, особенно для заслушивания руководителей органов и подразделений внутренних дел по текущим вопросам. В целях сокращения документооборота в этой области целесообразно на ведомственном уровне предусмотреть сроки хранения видеозаписи с последующей отметкой в конт-

¹ Как представляется, разработка и утверждение новых редакций Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации» от 20 июня 2012 г. № 615, обусловлены с учетом введенного в действие с 1 июля 2018 г. нового ГОСТ Р 7.0.97-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов, утв. приказом Росстандарта от 8 декабря 2016 г. № 2004-ст, а также издания новых Методических рекомендаций по разработке инструкций по делопроизводству в государственных органах, органах местного самоуправления, утв. приказом Росархива от 24 декабря 2020 г. № 199 (вместо утративших силу Методических рекомендаций, утв. приказом Росархива от 23 декабря 2009 г. № 76).

² Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации (приложение № 1): приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77.

рольно-наблюдательном деле (КНД) о дате видеозаписи, месте хранения. Это может стать важнейшим источником информации об исполнении решения вышестоящего органа.

Использование возможностей видео-конференц-связи позволит также снизить расходы на служебные командировки и, как следствие, сократить количество отчетных документов. В связи с этим необходимо отметить, что типичным недостатком, регулярно выявляемым в территориальных органах МВД России и влекущем рост документооборота, является подготавливаемый штабами ежемесячный анализ служебных командировок, содержащий по три-четыре предложения о необходимости устранения выявленных недостатков (очень часто по второстепенным, малозначительным вопросам), рассылаемый подразделениям, в которые были осуществлены выезды, с требованием о представлении информации об их устранении. Думается, что ценность таких «анализов» сомнительна.

Таким образом, можно отметить, что основные проблемы, возникающие в процессе правового регулирования документооборота в системе МВД России при подготовке, принятии и реализации управленческих решений, состоят в том, что:

1) несмотря на принятые дополнительные меры правового характера, направленные на оптимизацию документооборота в системе МВД России, возникающего в процессе выработки, принятия и реализации управленческих решений, ожидаемый эффект пока не достигнут;

2) продолжают сохраняться пробелы и противоречия в нормативных правовых актах, регулирующих делопроизводство в органах внутренних дел;

3) недостатки правовой регламентации документационного обеспечения в значительной степени касаются вопросов унификации и стандартизации управленческих документов.

2.2. Организационные проблемы документооборота, связанного с подготовкой, принятием и реализацией управленческих решений

В подразделениях центрального аппарата и территориальных органов МВД России остаются актуальными проблемы документационного обеспечения управленческих функций, обусловленные просчетами некоторых руководителей, не желающих следовать современным тенденциям и вносить изменения в устоявшийся алгоритм действий.

Обобщение данных, полученных в результате экспертных опросов руководителей, сотрудников центрального аппарата и территориальных органов МВД России по проблемам документооборота, данных, полученных в результате анализа справок, обзоров, докладных записок, методических рекомендаций и других источников, содержащих информацию о состоянии документооборота, возникающего при подготовке, принятии и реализации управленческих решений в системе МВД России за период 2014–2020 гг., позволило выявить комплекс организационно-управленческих проблем.

Основные проблемы данного рода можно объединить в следующие группы.

Первая группа – *проблемы, возникающие при осуществлении документооборота, связанного с реализацией информационной функции управления.*

Качественное улучшение информационного обеспечения является важным направлением совершенствования управленческой деятельности. Однако, несмотря на принимаемые меры¹, информационной функции управления уделяется недостаточное внимание.

Основными *типичными проблемами*, возникающими при осуществлении документооборота, связанного с реализацией информационной функции управления, являются:

1. Напрямую не зависящая от органов внутренних дел интенсификация межведомственного информационного обмена с иными государственными органами в сфере координации правоохранительной деятельности, что влечет развитие тенденции к его увеличению.

Так, из областных и районных прокуратур в территориальные органы МВД России ежемесячно в среднем поступает от 20 до 30 запросов

¹ Например, Вопросы организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623.

на предоставление информации. При этом основная часть информации, запрашиваемой прокурорами, не предусмотрена ведомственной отчетностью, а трудозатраты на ручное исполнение запросов занимают от одного до трех дней¹.

2. Значительную часть рабочего времени сотрудников органов внутренних дел занимает информационный обмен по вопросам деятельности межведомственных совещательных органов межрегионального, регионального, межрайонного и районного уровней.

Несмотря на то, что организационной формой согласования правоохранительных усилий являются координационные совещания руководителей правоохранительных органов при региональных прокурорах и высших должностных лицах субъектов Российской Федерации, их полномочия ограничены отраслевой компетенцией этих субъектов.

Органы внутренних дел, безусловно, являются участниками координационной деятельности во внешней (межсистемной) и внутренней (ведомственной) сферах. От совместной, согласованной деятельности заинтересованных сторон зависит успешность достижения правоохранительных целей².

Однако с учетом шаблонности и неконкретности решений, принимаемых многочисленными межведомственными институтами, подготовка материалов, участие в их работе, интенсивная переписка

¹ Например, запрос прокуратуры Тверской области от 28 марта 2016 г. № 69-10а-2016 «О проведении анализа состояния законности и эффективности деятельности правоохранительных органов по выявлению, раскрытию, расследованию и профилактике правонарушений и преступлений в сфере безопасности дорожного движения и эксплуатации автотранспортных средств» предусматривает предоставление информации в двух форматах: табличном – по 936 позициям, текстовом – по 30 пунктам, из них лишь по 17 – предполагает предоставление готовых данных статистической отчетности, формируемой ИЦ УМВД. Докладная записка от 7 ноября 2017 г. № 5/5-2603.

² Деятельность межведомственных совещательных органов межрегионального, регионального, межрайонного и районного уровней регламентирована нормативными правовыми актами, в числе которых: координационные совещания по обеспечению правопорядка (указ Президента Российской Федерации от 11 декабря 2010 г. № 1535); комиссии по профилактике правонарушений (ст. 30 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ); антитеррористические комиссии (ст. 5.1 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ, указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116); антинаркотические комиссии (п. 2 ст. 6 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ, указ Президента Российской Федерации от 18 октября 2007 г. № 1374); комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (ст. 11 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ); по противодействию коррупции (указ Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 364); по обеспечению безопасности дорожного движения (постановление Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2006 г. № 237); координационные совещания при прокурорах различных уровней (указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567).

по данным вопросам создают значительную нагрузку на руководителей и личный состав органов внутренних дел, не оказывая заметного влияния на эффективность противодействия преступности, что подтверждается анализом результатов проверок Управлений МВД России по Калужской, Тверской, Тульской областям и иных органов и подразделений МВД России, а также сведений о состоянии документооборота в МВД России по республикам, ГУ(У) МВД России по иным субъектам Российской Федерации в период с 2012 по 2020 гг.¹

Кроме того, организационно-правовое и организационно-управленческое обеспечение координации правоохранительной деятельности территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях затрудняет отсутствие единых научных подходов по основным аспектам рассматриваемой проблематики.

3. Динамика роста вневедомственного информационного обмена сохраняется также за счет постоянно повышающейся интенсивности обращений в органы внутренних дел граждан и организаций.

Так, анализ данных о количестве поступивших в органы внутренних дел вышеуказанных обращений за период с 2013 по 2020 гг. позволяет сделать вывод о наличии тенденции дальнейшего их увеличения.

Здесь следует отметить, что в целях исполнения Указа Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 г. № 171 «О мониторинге и анализе рассмотрения обращений граждан и организаций» и оптимизации вневедомственного информационного обмена уже осуществлена интеграция СЭД и статистического раздела информационного портала Администрации Президента Российской Федерации – сетевой справочный телефонный узел (далее – ССТУ.РФ), а также реализован механизм автоматизированной отправки ответов гражданам на указанные ими адреса электронной почты.

4. В дополнительной регламентации нуждаются полномочия структурных подразделений аппаратов вышестоящих органов внутренних дел на дачу указаний (поручений) нижестоящим органам, подразделениям о предоставлении информации.

Несмотря на принимаемые руководством Министерства меры, имеют место факты истребования информационно-справочных

¹ Пункт 1 докладной записки заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковника полиции А. А. Гостева от 27 апреля 2017 г. № 5/5-960; докладная записка от 7 ноября 2017 г. № 5/5-2603.

и статистических сведений без достаточных оснований и с нарушением требований нормативных правовых актов.

Без учета ранее принятых решений¹ сохраняется практика направления корреспонденции (в т. ч. указаний) должностными лицами структурных подразделений центрального аппарата и территориальных органов МВД России на имя начальников нижестоящих ОВД (превышение полномочий) либо руководителей их структурных подразделений (нарушение принципа единоначалия). Так, за 6 месяцев 2017 г. в УМВД России по Астраханской области поступило 2 180 писем и указаний должностных лиц подразделений центрального аппарата МВД России; в УМВД России по Тюменской области – 2 780; в МВД по Республике Мордовия – 1 746; в МВД по Республике Дагестан – 2 632.

Кроме того, право руководителей подразделений центрального аппарата МВД России на истребование документов из органов, организаций и подразделений системы МВД России, подтвержденное ведомственными приказами², не согласуется с Типовым регламентом внутренней организации федерального органа исполнительной власти³. Право же структурных подразделений территориального органа МВД России запрашивать у нижестоящих органов и подразделений информацию произвольно устанавливается локальными правовыми актами. Право дачи указаний (поручений) нижестоящим подразделениям нормативно закреплено только за некоторыми подразделениями (например, органами предварительного следствия и ГИБДД) и обусловлено особым статусом и конкретными законодательными актами.

Например, в 2017 г. в УМВД России по Тверской области на момент проверки одновременно на исполнении находилось, как минимум, 100 документов по запросам центрального аппарата МВД России, предусматривающим регулярное представление информации, из них 68 – за подписью руководителей (должност-

¹ Пункт 7.2 докладной записки от 27 июля 2012 г. № 5/5-1513; пункт 1 докладной записки от 29 сентября 2015 г. б/н; Об оптимизации документационного обеспечения управленческой деятельности в системе МВД России: распоряжение МВД России от 26 апреля 2018 г. № 1/4646.

² Регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации (пп. «н», п. 20); приказ МВД России от 17 октября 2013 г. № 850; Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации (п. 15.8, 16.11.1, 18.5.1, 19.6.1 Инструкции); приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77.

³ О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти (п. 1.17); постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

ных лиц) заинтересованных подразделений. По примерным подсчетам, во исполнение этих указаний, каждому территориальному органу МВД России на районном уровне необходимо ежегодно представлять в подразделения Министерства не менее 1 400 отчетов различного объема и насыщенности.

В целях оптимизации документационного обеспечения управленческой деятельности Министерством было принято решение: 1) провести инвентаризацию документов по вопросам компетенции центрального аппарата и территориальных органов МВД России, предусматривающих периодическое представление информации и (или) периодическое рассмотрение вопросов на заседании коллегии (совещании) у руководителей; 2) подготовить проекты распорядительных документов МВД России сроком действия на один год о предоставлении минимального объема информационных данных из территориальных органов МВД России, обоснованного требованиями нормативных правовых актов и руководства МВД России; 3) принять меры по отмене действия документов, предусматривающих периодическое рассмотрение вопросов оперативно-служебной деятельности на совещаниях у руководителей территориальных органов МВД России¹.

5. В качестве негативной тенденции интенсификации ведомственного информационного обмена необходимо выделить неэффективность управленческого воздействия документов в связи с их неконкретным, декларативным или функционально-инструктивным характером.

За период 2015 г. – 6 мес. 2017 г. из УМВД России по Тверской области в подчиненные органы направлено не менее 2,5 тыс. указаний, писем, обзоров, рекомендаций по направлениям деятельности. В среднем одно указание содержит 7 поручений (предложений, мер, рекомендаций), из них почти две трети (64, 5 %) неконкретны, декларативны или носят функционально-инструктивный характер, в связи с этим управленческое воздействие данных документов минимально. Так, содержание большинства из 336 обзоров (2015 г. – 145; 2016 г. – 128; 6 мес. 2017 г. – 63), направленных в ОВД, ограничено статистикой, примерами и несколькими формальными поручениями. Каждый второй обзор сопровождается необоснованным предложением о рассмотрении его на совещании.

¹ Докладная записка от 7 ноября 2017 г. № 5/5-2603; Об оптимизации документационного обеспечения управленческой деятельности в системе МВД России: распоряжение МВД России от 26 апреля 2018 г. № 1/4646.

Кроме того, в нарушение Инструкции в органах внутренних дел допускается несоответствие управленческих документов,готавливаемых в связи с реализацией информационной функции управления, требованиям, предъявляемым к их форме и содержанию.

Например, в Перечне документов, образующихся в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденном приказом МВД России от 30 июня 2012 г. № 655¹, исчерпывающе перечислены документы и сроки их хранения, но не дается их классификация с точки зрения управленческого воздействия. В ведомственных нормативных правовых актах не учтены разграничения видов управленческих решений (поручения, указания) и форм их документальной фиксации (правовые акты, документы управления, резолюции и др.), закрепленные Порядком исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации² и Регламентом Правительства Российской Федерации³.

Вторая группа – *проблемы, возникающие при осуществлении документооборота, связанного с реализацией аналитической функции управления.*

В процессе реализации аналитической функции управления собранная информация обрабатывается, обобщается, с ее помощью выявляются определенные зависимости между событиями, произошедшими в системе и за ее пределами, формулируются соответствующие выводы, вносятся предложения, рекомендации, т. е. происходит анализ собранной информации.

Аналитическая работа – особый вид творческой, познавательной деятельности научно-исследовательского характера, заключающийся в определении состояния, структуры и динамики тех или иных параметров (характеристик) оперативной обстановки, выявлении негативных отклонений в ней, установлении причинно-следственных зависимостей между различными факторами, обусловившими данные отклонения, а также прогнозировании тенденций ее изменений с целью осуществления управляющих воздействий

¹ Об утверждении Перечня документов, образующихся в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, с указанием сроков хранения: приказ МВД России от 30 июня 2012 г. № 655.

² О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 28 марта 2011 г. № 352 // СЗ РФ. 2011. № 14. Ст. 1880.

³ О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

на подчиненные органы внутренних дел при решении задач правоохранительной деятельности¹.

Важным шагом в рамках оптимизации документооборота является принятие Инструкции по организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623 «Вопросы организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации».

Тем не менее *типичные проблемы*, возникающие при осуществлении документооборота, связанного с реализацией аналитической функции управления, остаются, а именно:

1) всесторонний анализ оперативной обстановки нередко подменяется перечислением статистических показателей, отражающих количество зарегистрированных и раскрытых преступлений, громоздкими цифровыми выкладками по известной схеме: «больше – меньше»;

2) несмотря на повсеместное внедрение современных информационных и информационно-телекоммуникационных технологий, создающих принципиально новые возможности для активного и эффективного анализа информации, данный потенциал, как правило, не используется;

3) количество подготавливаемых в органах внутренних дел аналитических документов постоянно растет, хотя это далеко не всегда обоснованно;

4) называемые «аналитическими» документы подобного рода часто носят неконкретный, декларативный характер².

Причинами сложившегося положения следует признать: а) смешение понятий «информационная работа» и «аналитическая работа»³; б) распространенные ошибки при составлении аналити-

¹ Пункт 2 Инструкции по организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, утв. приказом МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623 «Вопросы организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации».

² Например, в ежеквартальных комплексных анализах результатов оперативно-служебной деятельности УМВД России по Тверской области (около 40 стр.) основная часть выводов и прогнозов дублируется, а предлагаемые меры неконкретны. В анализе за 2016 г. прогноз развития преступности на 75 % дублирует прогноз 2015 г.; из 36 предложений 27 (75,0 %) – декларативны, 8 (22,2 %) – механически перенесены из прошлогодних прогнозов.

³ В данной Инструкции закреплены термины «аналитическая работа», «информационная работа» и сформулированы их понятия.

ческих документов, определении оптимального их перечня с опорой на требования законодательства и ведомственной нормативной правовой базы; в) неверное понимание оценки как завершающей стадии анализа; г) неумение формулировать аналитические выводы и оформлять итоговые документы так, чтобы они могли стать основой для составления управленческого прогноза; д) «дефекты» существующего порядка оценки управленческой деятельности в проверяемых структурных подразделениях территориального органа МВД России; е) отсутствие нормативного закрепления перечня вводов и периодичности подготовки аналитических документов.

Третья группа – *проблемы, возникающие при осуществлении документооборота, связанного с реализацией прогнозирования как функции управления.*

Исходя из практики организации прогнозирования в органах внутренних дел, самой важной проблемой является возможность использования результатов криминологического прогнозирования, технология которого давно получила научное обоснование, практически освоена и успешно используется штабными подразделениями территориальных органов МВД России в управленческой деятельности.

Под *прогнозированием* понимают научное (т. е. основанное на анализе фактов и доказательств, причинно-следственных связей, закономерностей) определение вероятных путей и результатов предстоящего развития явлений и процессов для более или менее отдаленного будущего¹. При этом прогнозирование тесно связано с планированием. Это различные, но взаимосвязанные этапы единого процесса выработки и принятия управленческого решения. На основе анализа и прогноза оперативной обстановки в органах внутренних дел должны приниматься все управленческие решения. Необходимость этого определена Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и типовыми положениями о территориальных органах МВД России на региональном и районном уровнях².

¹ Организация управления органами внутренних дел: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. А. М. Кононова, И. Ю. Захватова. Москва: ДГСК МВД России, 2017.

² Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // СЗ РФ. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7614; Об утверждении Типового положения о территориальном органе

Приказ МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623 «Вопросы организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»¹ также относит к прогнозированию определение вероятных путей и результатов предстоящего развития явлений и процессов, оценку показателей, характеризующих эти явления и процессы в будущем.

Прогнозирование состояния оперативной обстановки, согласно данному приказу, должно давать возможность представить вероятные изменения ее состояния на предстоящий период и на этой основе разработать и осуществить необходимые меры предупредительного характера, нацеленные на нейтрализацию (ослабление действия) криминогенных факторов. При этом этапом анализа оперативной обстановки названо *осуществление криминологического прогнозирования* оперативной обстановки на обслуживаемой территории и объектах².

Заметно, что ни о каком другом прогнозировании, охватывающем более широкий круг проблем, позволяющем действительно произвести многофакторное моделирование обстановки (пп. 6.3. вышеуказанного приказа) либо экспертное прогнозирование, речь не идет. Видимо, при реализации прогнозирования как функции управления насущными являются не проблемы документооборота и его увеличения в управленческой практике органов внутренних дел (объемы прогнозных документов как раз небольшие), а вопросы самого прогнозирования и его роли при выработке управленческих решений и последующем целеполагании. Как представляется, проблемы управленческого прогнозирования (или проблемы прогнозирования развития процессов выработки государственной правоохранительной политики различного масштаба) требуют самостоятельного исследования³.

Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 355.

¹ Вопросы организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623.

² Проверка в июне 2018 г. УМВД России по Тюменской области показала, что разработанный штабом криминологический прогноз на 2018 г., во-первых, излишне объемный; во-вторых, практическая значимость не просматривается, так как две трети его заключительной части посвящены прогнозу социально-экономической и общественно-политической обстановки. Прогнозирование же состояния преступности состоит всего из трех абзацев.

³ Вопросы криминологического прогнозирования в рамках анализа и оценки оперативной обстановки достаточно подробно освещены в работе О. Б. Федорова

Четвертая группа – *проблемы, возникающие при осуществлении документооборота, связанного с реализацией планирования как функции управления.*

Для упорядочения организации деятельности органов внутренних дел, связанной с планированием, имеется необходимость в координации усилий различных подразделений для достижения общих целей, поскольку в системе МВД России предусмотрено значительное количество видов планов (по организации исполнения документов стратегического планирования, основных организационных мероприятий, служебных командировок, по борьбе с коррупцией, проведению комплексных оперативно-профилактических мероприятий и др.).

Изучение документов стратегического планирования выявило, что отсутствует их согласованность по срокам реализации и корректировки, по периодам (срокам) их действия¹, по этапам реализации и другие проблемные вопросы.

Думается, что в условиях организационно-структурных преобразований в системе МВД России целесообразно: а) изменить подходы к организации стратегического планирования и планирования оперативно-служебной деятельности; б) принять меры к приведению порядка планирования в соответствии с требованиями Инструкции по организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации²; в) минимизировать количество и объемы планирующих документов.

Данная работа Министерством проводится достаточно последовательно. Так, ранее действующим приказом МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890 и новым приказом МВД России от 1 октября 2020 г. № 683 «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации» отменены (за отдельными исключениями) обязательные планы работы структурных подразделений территориальных органов МВД России на районном уровне. Вышеуказанным приказом установлено, что планы работы структурных под-

и Л. Г. Хейло «Статистические методы анализа, оценки и прогнозирования оперативной обстановки»: учебно-методическое пособие для сотрудников штабных подразделений органов внутренних дел. Москва: ОАД МВД России, 2018.

¹ Срок действия изученных документов стратегического планирования варьируется от пяти лет (например, Государственная программа «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2014–2018 годы») до 12–13 лет (например, Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года и Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года).

² Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 октября 2020 г. № 683.

разделений территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях составляются при необходимости. Решение об их разработке в каждом конкретном случае принимает руководитель (начальник) территориального органа МВД России (лицо, исполняющее его обязанности).

Однако, как показывает анализ результатов проверок УМВД России по Калужской, Тверской, Тульской областям, иных органов и подразделений МВД России, а также сведений о состоянии документооборота в МВД по республикам, ГУ (У) МВД России по иным субъектам Российской Федерации в период с 2012 по 2020 гг.¹, без объективной необходимости продолжается составление планирующих документов по линиям структурных подразделений территориальных органов МВД России. В нарушение пп. 23.3. Инструкции по планированию в планы включаются мероприятия, дублирующие по своему содержанию нормативные правовые акты, иные управленческие документы, а также функции и полномочия органов внутренних дел.

Фиксируется включение в планы множества формальных поручений, которые сотрудники выполняют в рамках повседневной деятельности. Отдельные мероприятия планов содержат достаточно широкое неконкретное содержание и, по сути, не могут оказать какого-либо значимого влияния на реальное достижение целей и задач планирования.

Естественно, это приводит к увеличению количества подконтрольных плановых мероприятий и к неоправданному росту внутреннего документооборота. На такой «контроль» тратится значительная часть времени сотрудников, его осуществляющих, а также исполнителей поручений. Данная работа не дает никаких результатов и проводится в ущерб фактическому контролю.

Пятая группа – *проблемы, возникающие при осуществлении документооборота, связанного с реализацией функции организации исполнения управленческих решений.*

В органах внутренних дел основной формой коллективного решения наиболее сложных и актуальных проблем оперативно-служебной деятельности являются служебные совещания, в рамках подготовки и проведения которых реализуются принципы сочетания единоначалия и коллегиальности при выработке управленческих решений.

¹ Пункт 1 докладной записки заместителя Министра А. А. Гостева от 27 апреля 2017 г. № 5/5-960; докладная записка от 7 ноября 2017 г. № 5/5-2603.

Однако в подразделениях центрального аппарата и территориальных органов МВД России остаются актуальными проблемы *заорганизованности совещаний, неэффективности существующего алгоритма их подготовки и периодичности проведения, возрастания количества вопросов, выносимых на обсуждение*, что также способствует увеличению документооборота.

Следует отметить, что каких-либо ограничений по количеству проведения совещаний нормативными правовыми актами не закреплено. Вместе с тем сотрудники МВД России в ходе инспекторских, контрольных и целевых проверок постоянно устанавливают факты, когда руководители регионального уровня затрудняют повседневную работу подчиненных подразделений и территориальных органов частым проведением совещаний, установлением мелочного контроля за исполнением принятых в рамках совещания решений.

Например, при проведении совещаний может ежеквартально рассматриваться один и тот же перечень вопросов: о состоянии служебной дисциплины и законности; о результатах работы дежурной части; о состоянии учетно-регистрационной дисциплины; о результатах взаимодействия подразделений и др.

Как типичный недостаток, следует назвать также формализм в планировании работы совещательных органов, шаблонность и неконкретность принимаемых решений, влекущих увеличение документооборота.

Шестая группа – *проблемы, возникающие при осуществлении документооборота, связанного с реализацией контроля как функции управления*¹.

Реформирование системы МВД России, организационно-штатные преобразования, в т. ч. оптимизация численности, изменение функций полиции и необходимость дальнейшей систематизации ведомственного контроля, требуют, на наш взгляд, пересмотра и при необходимости уточнения принципов контроля. В связи с этим представляется целесообразным: а) минимизировать число документов и поручений, которые ставятся на контроль, в целях реальности его осуществления; б) продолжить совершенствование системы документального зонального контроля.

В условиях сокращения штатной численности и, соответственно, исполнителей поручений, а также должностных лиц, осуществ-

¹ Проблемы, возникающие при осуществлении документооборота, связанного с реализацией контроля как функции управления, получили свое отражение в аналитическом обзоре с предложениями по теме «Совершенствование системы ведомственного контроля в условиях оптимизации штатной численности органов внутренних дел Российской Федерации».

влияющих контроль за их реализацией, требуется оптимизация документов, содержащих различного рода указания, поручения, плановые мероприятия. Значительная часть поручений, требующая контроля, содержится в решениях совещательных органов.

Так, только на районном уровне начальники территориальных органов МВД России участвуют в работе и реализуют решения координационного совещания руководителей правоохранительных органов, различных комиссий (административной, антитеррористической, антинаркотической, по обеспечению безопасности дорожного движения, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций).

Еще большее число поручений приходит по результатам рассмотрения вопросов аналогичными совещательными органами регионального уровня, а также на заседаниях коллегий, совещаниях, последние из которых проводятся как при начальнике территориального органа МВД России, так и при его заместителях. В результате за множеством таких поручений и требований их неуклонного выполнения скрывается утрата реальной управляемости подконтрольными объектами, а сам контроль – становится формальным¹.

Отметим, что в настоящее время признается необходимой минимизация указаний формального характера, не влияющих на повышение эффективности деятельности органов и подразделений внутренних дел.

Следует и далее совершенствовать систему документального зонального контроля. Как показывает практика, возможности документального зонального контроля, призванного на постоянной основе, особенно в случае длительного отсутствия выездов в конкретный орган (подразделение), реагировать на сложившиеся негативные тенденции, недооцениваются. Это характерно, прежде всего, для территориальных органов МВД России.

Согласно требованиям приказа МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации»² и изданных на его основе правовых актов регионального уровня эта форма контроля включает в себя *постоянный мониторинг состояния и оценки эффективности деятельности подконтрольного органа (подразделения)* путем сбора, обобщения, анализа информации

¹ Системные и довольно решительные предложения по решению проблем в этой сфере изложены в докладной записке «О проблемах документационного обеспечения управления в системе МВД России» от 15 ноября 2017 г. № 5/5-2680.

² Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77.

ных, статистических и иных материалов, характеризующих условия, организацию и результаты его функционирования.

В их осуществлении отмечаются недостатки типичные для аналитической работы, в т. ч. ограниченный перечень используемой информации. Несмотря на то, что согласно региональным приказам по ведомственному контролю перечень возможных источников насчитывает более пяти позиций, при подготовке соответствующих материалов в большинстве случаев используется одна – статические сведения.

В целях нормативного закрепления требований к качеству и объему документов, представляемых в рамках зонального контроля, внесены соответствующие изменения в Инструкцию по организации зонального контроля Министерства внутренних дел Российской Федерации за деятельностью территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации¹. Как представляется, разработка аналогичных документов² актуальна и для территориальных органов МВД России.

Вместе с тем указанные меры при отсутствии контроля за содержанием информационно-аналитических материалов, качеством проработки проблемных вопросов будут явно недостаточны.

Имеется необходимость организации обратной связи главных инспекторов всех уровней с субъектами и объектами зонального контроля в целях обеспечения соответствия документов требованиям полноты, актуальности, объективности и достоверности. Как представляется, основными механизмами взаимодействия в этом направлении могут являться доработка документов в рабочем порядке, их возврат официально с отражением имеющихся недостатков и указанием срока представления переработанных материалов, проведение семинарских занятий, направленных на совершенствование документального зонального контроля, дальнейшая подготовка обзоров по данной тематике.

Седьмая группа – проблемы документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений в системе МВД России путем использования сервиса электронного документооборота (далее – СЭД, Сервис).

¹ Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации (приложение № 1): приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77.

² Определяющих примерную структуру документов, представляемых в рамках зонального контроля и закрепляющих требования к их качеству и объему.

В настоящее время вопрос о необходимости автоматизации управления документооборотом уже перешел в практическую плоскость и все больше российских организаций и государственных учреждений внедряют у себя СЭД, позволяя на собственном опыте оценить преимущества новой технологии работы с документами.

Необходимость в автоматизации управления документооборотом специалисты различного профиля сегодня видят по-разному: одни – в повышении эффективности организационно-распорядительного документооборота, другие – в повышении эффективности работы функциональных специалистов, создающих документы и использующих их в повседневной работе. И лишь немногие уделяют внимание обоим аспектам¹.

Для подразделений органов внутренних дел, где количество документов и сложность их ведения значительны, становится первостепенной задачей автоматизации документооборота с целью устранения данных недостатков.

Анализ деятельности территориальных органов МВД России свидетельствует об увеличивающемся документопотоке, тенденциях роста доли входящих документов, снижения доли исходящих, при одновременном росте их общего числа»². При этом в территориальных органах МВД России на региональном уровне доля исходящих документов (51,1 %) существенно выше доли входящих документов (40,4 %). Одновременно отмечается значительная разница между долями документов, поступающих от федеральных органов государственной власти, не входящих в систему МВД России (33,2 %), и исходящих документов в их адрес (47,4 %) в органах и организациях, подчиненных территориальным органам МВД России на региональном уровне, что, по нашему мнению, требует дополнительного изучения.

Одним из наиболее востребованных сервисов единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России является СЭД.

¹ Конфиденциальное делопроизводство и защищенный электронный документооборот / под общ. ред. Н. Н. Куныева. Москва, 2011; *Старостенко И. Н., Шарпан М. В.* Об организации электронного документооборота в органах внутренних дел // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2013. № 2 (20).

² Информация, предоставленная ДДО МВД России, в рамках подготовки к рассмотрению на заседании коллегии МВД России вопроса «О состоянии и мерах по совершенствованию и развитию информационных систем обеспечения деятельности территориальных органов МВД России».

В единой системе информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России (далее – ИСОД МВД России) функционирует порядка 10 сервисов, накапливающих информацию по направлениям деятельности различных подразделений МВД России. При создании условий, позволяющих территориальным органам МВД России вносить данные в эти сервисы, возможна отмена ряда периодических отчетов.

Как показывает анализ эмпирических материалов, возможности ИСОД МВД России, СЭД, специализированных информационных баз данных (СИБД), баз данных Главного информационно-аналитического центра МВД России (далее – ГИАЦ МВД России) и информационных центров территориальных органов МВД России (далее – ИЦ), а также шифроргана используются не в полном объеме и (или) не по назначению. Помимо отсутствия контроля, их использование во многом осложняется узким назначением или неудобным программным обеспечением, или недостаточной унификацией.

В целях реализации требований распоряжения МВД России от 9 ноября 2015 г. № 1/9112 «О мерах по переходу на электронный документооборот»¹ необходимо изменить подход к формированию делопроизводства в подразделениях. В целях обеспечения использования возможностей ИСОД МВД России необходимо реализовать комплекс мероприятий, способствующих максимальному вовлечению существующих информационных массивов ИСОД МВД России в процесс организации и осуществления управленческой деятельности органов и подразделений МВД России.

Среди проблем, требующих своего разрешения, остаются вопросы «скрытого от учета» документооборота, осуществляемого путем пересылки в сервисе электронной почты ИСОД МВД России или иными каналами, и его объем.

Проблема дальнейшего совершенствования СЭД².

В настоящее время документопотоки информационного, справочного характера (докладные записки, рапорты, справки об исполнении и т. п.), направленные посредством СЭД и учтенные в различных провайдерах за новыми номерами, можно было

¹ О мерах по переходу на электронный документооборот: распоряжение МВД России от 9 ноября 2015 г. № 1/9112.

² Информация, предоставленная ДЛО МВД России, в рамках подготовки к рассмотрению на заседании коллегии МВД России вопроса «О состоянии и мерах по совершенствованию и развитию информационных систем обеспечения деятельности территориальных органов МВД России».

бы оптимизировать за счет дальнейшей доработки СЭД. Целесообразно использовать единый порядок учета информационной документации за одним регистрационным номером (сквозная нумерация для разных провайдеров), если информация поступает из нескольких структурных подразделений во исполнение одного и того же управленческого решения, оформленного одним документом. Реализовать это возможно по аналогии с алгоритмом учета (за единым регистрационным номером) всей документации при организации работы с обращениями граждан.

Использование СЭД должно позволить осуществлять автоматическую выгрузку статистических данных о документообороте (обобщенной информации о количестве и характере обработанной в отчетном периоде документации). До сегодняшнего времени данная возможность отсутствует. Сервис в целом позволяет решать основные задачи, стоящие перед подразделениями делопроизводства, включая вопросы оперативного доведения решений руководства МВД России до исполнителей.

2.3. Методическое обеспечение документооборота, связанного с подготовкой, принятием и реализацией управленческих решений

Методическое обеспечение документооборота в системе МВД России направлено на повышение эффективности этой деятельности путем использования современных методик, внедрения наиболее передовых методов работы, основанных на научных достижениях. Содержанием методического обеспечения является адаптация положений законодательства и ведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы документационного обеспечения и документооборота в системе МВД России, достижений науки и передовой практики к условиям функционирования органов внутренних дел.

Необходимо учитывать принципы методического обеспечения: законность, научная обоснованность, доступность для восприятия правоприменителями, эффективность, являющиеся к тому же условиями успешного внедрения методических разработок в целях совершенствования управленческой деятельности органов внутренних дел.

К функциям организации методического обеспечения в этой области относятся: а) диагностико-аналитическая (исследование потребности в оптимизации документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений в системе МВД России, состояния документооборота в системе МВД России); б) моделирующая (мониторинг эффективности, определение перспективных направлений документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений в системе МВД России); в) организационная (создание информационного банка данных, выработка и внедрение механизма адресного оказания методической помощи).

В число субъектов реализации названных функций входят структурные подразделения центрального аппарата МВД России, включая Департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций МВД России (далее – ДДО МВД России), Договорно-правовой департамент МВД России (далее – ДПД МВД России), которые в том числе оказывают методическую помощь территориальным органам МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях.

Анализ справок, обзоров, докладных записок, методических рекомендаций, научных и учебных изданий по проблемам оптимизации документооборота в системе МВД России, материалов тео-

ретико-прикладных исследований, а также иного научного инструментария позволил выявить комплекс типичных методических проблем, возникающих при осуществлении документооборота, связанного с подготовкой, принятием и реализацией управленческих решений.

Типичные методические проблемы, возникающие при осуществлении документооборота в системе МВД России, возможно представить в следующем виде.

Первая группа – *проблемы научно-методической и обучающей составляющих в сфере делопроизводства в системе МВД России.*

Устойчивая тенденция ухудшения уровня документационного обеспечения управленческой деятельности на местах, выраженная прежде всего в снижении качества подготавливаемых проектов планирующих документов, протокольных поручений, иных актов управления, свидетельствует о необходимости усиления *научно-методической и обучающей составляющих.*

Анализ функциональных обязанностей сотрудников органов внутренних дел показывает, что важнейшими профессиональными навыками, необходимыми для их выполнения (до 80 % времени сотрудников уходит на работу с документами), являются навыки по составлению, оформлению и изготовлению документов. Обладание сотрудниками органов внутренних дел знаниями, умениями и навыками в сфере делопроизводства – это необходимое условие сокращения затрат времени и сил на работу с документами. В связи с этим перспективным направлением является более углубленное изучение документационного обеспечения управления в системе МВД России в рамках повышения квалификации высших академических курсов и проведения совещаний-семинаров. Важно обеспечить получение знаний, формирование умений и навыков не только в области теории управления, но и в сфере штабной культуры.

Вторая группа – *проблемы организационно-методического руководства подразделениями делопроизводства и режима.*

Негативное воздействие на документационное обеспечение управления оказывает отсутствие подразделения, *контролирующего организацию делопроизводства* и осуществление документооборота. Несмотря на функции «организационно-методического руководства подразделениями делопроизводства и режима», «организации мероприятий по совершенствованию делопроизводства, методического руководства и контроля за соблюдением установленного порядка работы с документами», субъекта зонального контроля, возложенные

на ДДО МВД России¹, при проверках данная отрасль не изучается и должной оценки не получает. Проблемы документооборота не исследуются. В силу децентрализации службы, отдел делопроизводства и режима (далее – ОДиР) территориальных органов МВД России не имеет возможности осуществлять полномочия по организации и контролю за порядком работы с документами, предусмотренные п. 8 Инструкции. С учетом вышеизложенного представляется важным выработать консолидированные предложения о форме и методическом обеспечении контроля со стороны ДДО МВД России за организацией делопроизводства и соблюдением установленного порядка работы с документами в ходе проверок территориальных органов МВД России².

Третья группа – *проблемы разработки квалификационных требований к руководителям и сотрудникам подразделений делопроизводства и режима.*

Проведенное исследование показало, что в настоящее время отсутствует как правовая регламентация разработки квалификационных требований, предъявляемых к рассматриваемой категории руководителей, так и единый подход к системе таких требований. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в ст. 9 устанавливает общие, обязательные для всех категорий должностей органов внутренних дел квалификационные требования. В Приложении № 11 к Порядку организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденному приказом МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50, представлены квалификационные требования к стажу службы в органах внутренних дел Российской Федерации или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам для сотрудников, замещающих должности среднего и старшего начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации (руководители (начальники)), которые также носят общий характер, без учета специфики направления их деятельности. Частично данный вопрос

¹ Об утверждении Положения о Департаменте делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций Министерства внутренних дел Российской Федерации (утратил силу): приказ МВД России от 28 апреля 2017 г. № 234; Пункты 8, 11 Инструкции по организации зонального контроля Министерства внутренних дел Российской Федерации за деятельностью территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации, утв. приказом МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77.

² Докладная записка от 7 ноября 2017 № 5/5-2603.

решается посредством обучения в рамках повышения квалификации, проведения сборов и совещаний-семинаров¹.

Резюмируя изложенное, необходимо продолжить комплексные научно-прикладные исследования проблем ДОУ в системе МВД России. Это позволило бы выделить комплекс типичных проблем документооборота, который в зависимости от уровня управления может быть дифференцирован на его правовую, организационную и методическую составляющие.

Контрольные вопросы:

1. Каковы особенности правового регулирования документационного обеспечения управления в системе МВД России?

2. Перечислите проблемы правового обеспечения организации документооборота в органах внутренних дел.

3. Назовите и охарактеризуйте организационные проблемы документооборота, связанного с подготовкой, принятием и реализацией управленческих решений.

4. Сформулируйте понятие, сущность и значение электронного документооборота в системе МВД России.

5. В чем заключается сущность методического обеспечения документооборота, связанного с подготовкой, принятием и реализацией управленческих решений?

6. Перечислите и раскройте проблемы методического обеспечения документооборота, связанного с подготовкой, принятием и реализацией управленческих решений.

¹ Так, в 2012, 2014, 2018 гг. проводились межрегиональные совещания-семинары заместителей начальников (министров), начальников штабов, инспекций МВД по республикам, ГУ(У) МВД России по иным субъектам Российской Федерации по вопросам ведомственного контроля. Повышение квалификации сотрудников ежегодно осуществляется Академией управления МВД России и другими образовательными организациями системы МВД России.

Глава III. Направления совершенствования документооборота в системе МВД России как средств оптимизации процесса подготовки, принятия и реализации управленческих решений

3.1. Меры правового характера, направленные на оптимизацию документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений

На протяжении ряда лет в системе МВД России предпринимались целенаправленные, последовательные шаги в направлении оптимизации процесса документационного обеспечения управления. Анализ эмпирической базы позволил изучить и оценить современное состояние исследуемой сферы, сформировать теоретические положения, а также вычлнить организационно-правовые и методические проблемы, возникающие при осуществлении документооборота, связанного с подготовкой, принятием и реализацией управленческих решений и предложить научно обоснованную систему мер, направленных на оптимизацию документооборота в системе МВД России.

В качестве одной из мер правового характера, направленных на оптимизацию документооборота в системе МВД России, предлагается конкретизировать перечень видов документов, образующихся в деятельности органов внутренних дел, тем самым устранить несогласованность правовых предписаний, что позволит избежать расширительного толкования категориально-понятийного аппарата, связанного с документационным обеспечением управления. С этой целью необходимо внести ряд изменений в Инструкцию по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденную приказом МВД России от 20 июня 2012 г. № 615¹ (далее – Инструкция).

Так, п. 17 вышеуказанного приказа МВД России следует привести в соответствие с ГОСТ Р 7.0.8-2013², изложив его в сле-

¹ Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 20 июня 2012 г. № 615.

² ГОСТ Р 7.0.8-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство

дующей редакции: «делопроизводство в органах внутренних дел – деятельность, обеспечивающая документирование, документооборот, оперативное хранение и использование документов».

Из абз. 1 п. 18 Инструкции необходимо исключить слово «основные», поскольку оно снимает ограничения на использование в управленческой практике органов внутренних дел любых видов документов, в т. ч. отсутствующих в перечне, определенном Инструкцией.

Представляется целесообразным дать определения содержащимся в п. 18 Инструкции понятиям «указания», «заклучения», «пояснительные записки» либо исключить эти термины из определенного Инструкцией перечня видов документов.

Понятийный аппарат, определенный п. 18 и п. 43 Инструкции, требует дополнительного согласования. Дело в том, что полное совпадение содержащихся в этих пунктах понятий заметно лишь по позициям «протокол», «распоряжение», «директива», «акт», «докладная записка», «план», неполное – по позициям «справка» (п. 18) и «аналитическая справка» (п. 43)¹.

Издаваемые в органах внутренних дел Российской Федерации документы предлагается классифицировать следующим образом:

а) по юридической силе: нормативные правовые акты Министра внутренних дел Российской Федерации, правовые акты иных руководителей, наделенных соответствующим правом, индивидуальные правовые акты (персонального характера, действие которых исчерпывается однократным применением), распоряжения, директивы, указания;

б) по месту в управленческом цикле: информационные, аналитические, информационно-аналитические, содержащие прогноз развития оперативной обстановки, планирующие, информационно-методические документы², документы, относящиеся к контрольной деятельности;

в) по отраслевому признаку: документы уголовно-процессуального, оперативно-розыскного, профилактического и администра-

и архивное дело. Термины и определения, утв. приказом Росстандарта от 17 октября 2013 г. № 1185-ст.

¹ Во избежание разночтений и расширительного толкования норм, относящихся к понятийному аппарату, возможно также объединение п. 18 и 43 Инструкции.

² В п. 8.4. Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации, утв. приказом МВД России от 20 июня 2012 г. № 615, упоминается о разработке организационно-распорядительных и информационно-методических документов по вопросам делопроизводства.

тивно-практического характера, а также документы, относящиеся к финансово-хозяйственной деятельности и архивные документы;

г) по направленности: документы, относящиеся к внутриведомственной и межведомственной переписке, в их числе документы, связанные с обращениями граждан и организаций.

Из п. 43 Инструкции было бы правильным исключить формулировку «и другие», которая позволяет расширительно, без каких-либо ограничений толковать перечень организационно-распорядительных документов, издаваемых в органах внутренних дел.

Отметим также, что определенные сложности возникают при толковании Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, которыми определен Перечень обязательных сведений о документах, используемых в целях учета и поиска документов в системах электронного документооборота¹.

Проблема в том, что используемые в этих целях регистрационные карточки вручную заполняются работником подразделения делопроизводства и режима. При этом на этапе регистрации документов могут вводиться дополнительные реквизиты, а это может привести к негативным последствиям, а именно: а) к увеличению временных затрат работников делопроизводства на регистрацию каждого документа; б) регулярным нарушениям срока доклада корреспонденции руководителю; в) появлению оснований для увеличения штатной численности делопроизводственных подразделений, следовательно, – всего аппарата управления.

Решение этой проблемы видится в дальнейшем совершенствовании правовых основ документационного обеспечения управления, в приведении их в соответствие с реальными потребностями органов внутренних дел.

В числе мер правового характера, направленных на оптимизацию документооборота в системе МВД России, важно выделить формирование нормативной правовой основы цифровизации документооборота в правоохранительной сфере. Однако в нашей стране теоретико-прикладные основы документационного обеспечения управления в части перевода документооборота в правоохранительной сфере в цифровой формат находятся в стадии становления, а их правовые основы пока оста-

¹ Об утверждении правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477 // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3060.

ются «традиционными». При этом все, что касается правовых, организационных и методических аспектов документационного обеспечения управления в сфере внутренних дел призвано первоначально значимым и выдвинуто на передний план исследований в области общей теории научной организации труда. Это позволяет целенаправленно разрабатывать научно обоснованные предложения по оптимизации документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений в системе МВД России. Весомый вклад в эту деятельность внесли такие известные ученые и практики, как А. А. Гостев, Н. Д. Дугина, И. Ю. Захватов, А. Ю. Звонарева, Н. Н. Куняев, И. П. Можаяева, Е. Ю. Семенов и другие исследователи.

Ряд инноваций в части перевода документооборота в правоохранительной сфере в новые организационные формы с использованием информационных технологий осуществлен и нашими зарубежными коллегами. Так, в Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан¹ были внесены изменения, касающиеся возможности ведения уголовного судопроизводства в электронном формате, а приказом Генерального прокурора Республики Казахстан от 3 января 2018 г. № 2 была утверждена Инструкция, детализирующая порядок осуществления досудебного производства подобным образом².

В современных условиях оптимизация правового, организационного, технического, методического и иного обеспечения внедрения и использования информационных технологий в правоохранительной деятельности выстраивается в первую очередь путем цифровизации системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих правоохранительную деятельность. Во исполнение Положения о ведомственных программах цифровой трансформации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 10 октября 2020 г. № 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными бюд-

¹ О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам модернизации процессуальных основ правоохранительной деятельности: закон Республики Казахстан от 21 декабря 2017 г. № 118-VI ЗРК // Казахстанская правда. 2017.

² Об утверждении Инструкции о ведении уголовного судопроизводства в электронном формате: приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 3 января 2018 г. № 2.

жетными фондами»¹ данные органы формируют правовую базу, регламентирующую внедрение и использование информационных технологий.

Также в рамках цифровой трансформации органов внутренних дел Министром, лицом, исполняющим его обязанности, либо иным должностным лицом в системе МВД России, которому предоставлены полномочия, издаются нормативные и иные правовые акты в целях формирования эффективного организационно-правового механизма².

¹ О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными бюджетными фондами: постановление Правительства Российской Федерации от 10 октября 2020 г. № 1646 // СЗ РФ. 2020. № 42. Ст. 6612.

² Об утверждении Ведомственной программы цифровой трансформации МВД России на 2021–2023 годы: распоряжение МВД России от 29 декабря 2020 г. № 1/15065.

3.2. Организационно-методические меры, направленные на оптимизацию документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений

Изучая организационно-методические меры, направленные на оптимизацию документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений в органах внутренних дел, следует обратить внимание на следующие направления:

- оптимизация документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений;
- оптимизация документооборота, связанного с реализацией информационной функции управления;
- оптимизация документооборота, связанного с реализацией планирования как функции управления;
- оптимизация документооборота, связанного с реализацией контроля как функции управления.

Создание организационных условий, необходимых для совершенствования документационного обеспечения управления в системе МВД России, в т. ч. *оптимизации документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений*, предполагает два контура, которые можно разделить на внешние и внутренние факторы.

К *внешним факторам* следует отнести «механическое» сокращение объема циркулирующей в органах внутренних дел информации, что возможно как за счет минимизации возложенных на органы внутренних дел функций (несвойственных для системы МВД России), так и путем децентрализации управления, т. е. передачи части управленческих функций на низовой (районный) уровень, тем самым снизит обмен управленческими данными в звене «регион – район».

К *внутренним факторам* следует отнести «упрощение» порядка деятельности, связанной с документированием, документооборотом, оперативным хранением и использованием документов. Все ее структурно-содержательные элементы документационного обеспечения управления должны быть четко согласованы и скоординированы, а также иметь алгоритмизированный вид.

Одним из направлений оптимизации документооборота в органах внутренних дел является быстрое прохождение документов по всем стадиям документооборота. Это послужит, прежде всего, средством сокращения сроков прохождения и исполнения документов. Каждое лишнее звено снижает скорость исполнения докумен-

тов, одновременно приводя к увеличению их объема. Рационализация же (алгоритмов) прохождения документов исключила бы дублирование операций по регистрации, обработке документов в структурных подразделениях органа внутренних дел, излишние согласования, визирования документов.

Это актуально и для электронного документооборота, поскольку позволяет ускорить процесс рассмотрения и согласования документов за счет устранения излишних звеньев.

Например, способом облегчения поиска документов в системе СЭД, в т. ч. для аналитической работы, может стать использование технологий автоматизированного распознавания текста из образа документа с возможностью последующего полнотекстового поиска.

Так, на современном этапе при сканировании с бумажного носителя электронная копия документа формируется в pdf-файл без распознанных слоев либо tiff-файл в виде изображения. Данная электронная форма документа исключает дальнейший анализ его содержания. Особенно указанная ситуация характерна для многостраничных документов, представленных на бумажных носителях.

Применение же системы оптического распознавания (OCR) путем включения в СЭД МВД России специального модуля позволит распознать и проиндексировать документ для анализа и извлечения необходимых данных. Положительным моментом предлагаемого подхода является также и возможность настройки выполнения распознавания документов в фоновом режиме (в нерабочее время).

В процессе *оптимизации документооборота, связанного с реализацией информационной функции управления*, важно учитывать такое направление, как оптимизация информационного обмена на вневедомственном и ведомственном уровнях.

В целях сокращения вневедомственного информационного обмена с органами государственной власти, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества и гражданами ДДО МВД России необходимо осуществлять регулярное проведение мониторинга правовой регламентации механизма информационного обмена в сфере координации правоохранительной деятельности и выработать направления его оптимизации.

Для оптимизации информационного обмена с целью упорядочения деятельности подразделений центрального аппарата и территориальных органов МВД России, уполномоченных запрашивать у нижестоящих органов и подразделений внутренних дел какую-либо информацию, следует при осуществлении управленческой деятельности на всех уровнях:

– руководствоваться требованиями распоряжения МВД России от 26 апреля 2018 г. № 1/4646 «Об оптимизации документационного обеспечения управленческой деятельности в системе МВД России»;

– руководствоваться требованиями приказа МВД России от 8 июня 2012 г. № 574 «Вопросы подготовки проектов отдельных документов»¹, предполагающего минимизацию объема информации, запрашиваемой из территориальных органов МВД России.

В целях повышения эффективности служебных совещаний и сокращения документооборота, связанного с подготовкой информации к ним и их проведением, можно предложить следующие меры:

– в планы оперативных совещаний при начальнике территориального органа МВД России включать вопросы, касающиеся предметов оперативно-служебной деятельности заслушиваемого на совещании подразделения. Иные вопросы (комплектования вакансий, других направлений работы с кадрами и т. п.) обсуждать при начальнике соответствующего структурного подразделения по мере необходимости (например, по результатам инспектирования) в присутствии представителей заинтересованных служб. С целью уменьшения документооборота при подготовке материалов к оперативным совещаниям следует:

– ограничиться информационно-аналитической справкой с приобщением ее к протоколу соответствующего совещания;

– определить локальными правовыми актами, издаваемыми в территориальных органах МВД России, порядок и периодичность проведения служебных совещаний и сроки, так как в настоящее время периодичность проведения служебных совещаний в территориальных органах МВД России нормативно не установлена;

– максимально формализовать протоколы совещаний, которые должны содержать: а) конкретные указания, сроки и формы их исполнения; б) списки исполнителей; в) сведения о реквизитах отчета об исполнении; г) адресацию направления отчетов.

Что касается комплекса *организационных мер, направленных на оптимизацию документооборота, связанного с реализацией планирования как функции управления*, здесь следует обратить внимание на следующие направления: организация стратегического планирования в системе МВД России; организация планирования повседневной оперативно-служебной деятельности.

¹ Вопросы подготовки проектов отдельных документов: приказ МВД России от 8 июня 2012 г. № 574.

Анализ положений о структурных подразделениях центрального аппарата МВД России, являющихся ответственными исполнителями документов стратегического планирования, в соответствии с требованиями Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹, позволил констатировать, что соответствующие задачи и функции по подготовке и реализации документов стратегического планирования не нашли своего системного закрепления, за исключением Положения об Организационно-аналитическом департаменте МВД России².

В целях упорядочения подготовки и реализации документов стратегического планирования необходимо закрепить в положениях о структурных подразделениях центрального аппарата МВД России, являющихся ответственными исполнителями документов стратегического планирования, универсальные формулировки функций по разработке, корректировке, мониторингу и контролю реализации вышеуказанных документов.

Заслуживает внимания предложение о введении в территориальных органах МВД России на районном уровне упрощенного порядка формирования отчетности о реализации плана работы органа, предусматривающего проведение анализа выполнения его мероприятий, только по завершении планируемого периода (отчетного года). Однако подобный упрощенный порядок может негативно сказаться на системности работы органа, привести к нарушению сроков выполнения запланированных мероприятий и, помимо прочего, резко увеличит объем документооборота, особенно в период, предшествующий очередному планируемому периоду.

Внедряя меры организационного характера, направленные на *оптимизацию документооборота, связанного с реализацией контроля как функции управления*, целесообразно также привести локальные правовые акты, издаваемые территориальными органами МВД России в рамках зонального контроля, в соответствие с Инструкцией по организации зонального контроля Министерства внутренних дел Российской Федерации за деятельностью территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденную приказом МВД России от 3 февраля 2012 г.

¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Рос. газ. 2014. № 146.

² Об утверждении Положения об Организационно-аналитическом департаменте Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 27 июня 2011 г. № 727.

№ 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации».

Если же говорить о порядке доклада субъектом контроля руководителю органа внутренних дел о ходе выполнения принятых управленческих решений, следует отметить, что утративший силу приказ МВД России от 4 декабря 2006 г. № 987 «О документационном обеспечении управления в системе органов внутренних дел Российской Федерации»¹ устанавливал, что такой доклад осуществлялся субъектом контроля ежемесячно. В распоряжении МВД России от 24 апреля 2012 г. № 1/3236 «Об изучении и оценке деятельности штабных подразделений и инспекций территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровне» в качестве показателей оценки деятельности штабного подразделения вновь указывается на необходимость систематически докладывать руководству органа внутренних дел о выполнении контролируемых поручений, хотя приказ МВД России от 20 июня 2012 г. № 615 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации» подобного требования не содержит.

В целях сокращения документооборота необходимо реализовать комплекс мероприятий, направленных на организацию сбора и статистической обработки информации профильных сервисов ИСОД МВД России с автоматизированным формированием отчетных данных территориальных органов МВД России, исключив альтернативные механизмы статистического учета и дублирование информационных потоков.

Так, порядок рассмотрения обращений граждан Российской Федерации по вопросу организации предоставления государственных и муниципальных услуг² предполагает следующее:

- проведение мероприятий, направленных на автоматизацию двустороннего обмена документами, при рассмотрении обращений между Управлением Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций и МВД России;
- совершенствование порядка заполнения сведений на информационном портале Администрации Президента Российской Федерации ССТУ.РФ об обращениях, поступивших в территориальные

¹ О документационном обеспечении управления в системе органов внутренних дел Российской Федерации (утратил силу): приказ МВД России от 4 декабря 2006 г. № 987.

² Информация, предоставленная ДДО МВД России, в рамках подготовки к рассмотрению на заседании коллегии МВД России вопроса «О состоянии и мерах по совершенствованию и развитию информационных систем обеспечения деятельности территориальных органов МВД России».

органы МВД России из государственных органов и органов местного самоуправления.

И наконец, о мерах, направленных на методическое обеспечение документооборота в органах внутренних дел.

Как представляется, функции контроля и анализа (мониторинга) документооборота (включая электронный документооборот) следует вменить в обязанности всех подразделений МВД России, деятельность которых так или иначе касается вопросов документационного обеспечения управления.

Так, ДДО МВД России осуществляет обобщение и анализ документооборота, один раз в год (ранее – раз в полугодие)¹, в то время как в приказе МВД России от 30 июня 2016 г. № 360 «О порядке организации работы по представлению органами, подразделениями и организациями системы МВД России сведений по вопросам делопроизводства, рассмотрения обращений граждан и организаций, состояния защиты государственной тайны»² ежеквартальный сбор, обобщение и анализ статистических отчетов об объеме, структуре и динамике документооборота в системе МВД России вообще не предусмотрены.

В целях повышения исполнительской дисциплины, с учетом оценочных критериев документационного обеспечения управления на уровне отраслевых методик и методики оценки организации и эффективности делопроизводства и соблюдения установленного порядка работы с документами территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях, необходимо разработать: а) структурно-содержательную модель (алгоритм) организации методической помощи при разработке и реализации направлений оптимизации документооборота в системе МВД России; б) квалификационные требования к руководителям и сотрудникам подразделений делопроизводства и режима.

Кроме того, следует целенаправленно осуществлять деятельность по выявлению, анализу и внедрению положительного опыта территориальных органов МВД России в сфере оптимизации документационного обеспечения управления и документооборота в системе МВД России.

¹ Об утверждении Положения о Департаменте делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 29 декабря 2018 г. № 900.

² О порядке организации работы по представлению органами, подразделениями и организациями системы МВД России сведений по вопросам делопроизводства, рассмотрения обращений граждан и организаций, состояния защиты государственной тайны: приказ МВД России от 30 июня 2016 г. № 360.

Повышение уровня штабной культуры сотрудников и работников подразделений делопроизводства и режима представляется возможным путем оптимизации системы обучения в сфере делопроизводства. При организации и осуществлении образовательного процесса, научно-исследовательской деятельности в образовательных и научных организациях системы МВД России; при обучении в рамках служебной подготовки и повышения квалификации сотрудников центрального аппарата и территориальных органов МВД России следует обеспечить системный подход к формированию знаний, умений, выработке навыков по делопроизводству, деловому стилю написания документов, связанных с подготовкой, принятием и реализацией управленческих решений.

Научно-прикладные исследования проблем оптимизации документооборота, связанного с подготовкой, принятием и реализацией управленческих решений в системе МВД России, имеют комплексный, долгосрочный характер и потребуют объединенных усилий как подразделений центрального аппарата, так и территориальных органов МВД России, включая выявление, распространение и использование положительного опыта этой деятельности.

Контрольные вопросы:

1. Каковы меры правового характера, направленные на оптимизацию документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений в системе МВД России?

2. Охарактеризуйте систему правового регулирования документационного обеспечения управления в условиях цифровой трансформации органов внутренних дел.

3. Каковы организационные основы документационного обеспечения управления в системе МВД России и пути его совершенствования?

4. Назовите комплекс организационных мер, направленных на оптимизацию документооборота, связанного с реализацией различных функций управления.

5. Какие направления оптимизации документооборота возможны в условиях цифровой трансформации органов внутренних дел?

6. Назовите меры, направленные на методическое обеспечение документооборота в органах внутренних дел.

Заключение

Институт документационного обеспечения управления в системе МВД России, постоянно развиваясь и совершенствуясь, в целом выполняет свое предназначение. Он позволяет получать необходимую информацию о происходящих процессах, соответствии функционирования системы МВД России заданным целям и поставленным задачам, производить оценку результатов воздействия субъекта на объекты управления, выявлять отклонения от заданных параметров, своевременно устранять обнаруженные недостатки. Итоги рассмотрения, в рамках настоящего исследования, состояния документационного обеспечения управления в системе МВД России с точки зрения теории вопроса и в практическом аспекте подтверждают это.

Вместе с тем изучение практики документационного обеспечения управления позволило выявить ряд существенных недостатков в этой сфере и одновременно показало, что здесь имеется немало неиспользованных резервов и возможностей. Причины такого положения разные: как субъективного, так и объективного плана. Так, например, документационное обеспечение управленческой деятельности в правоохранительной сфере должно осуществляться по установленным правилам, заложенным в государственных стандартах, в соответствующих нормативах и методиках¹. А это в определенной степени ограничивает «простор для маневра», поскольку не учитывает правоохранительной специфики.

Структурно-содержательный анализ документационного обеспечения управления в системе МВД России позволил выявить наиболее типичные недостатки (проблемы, ошибки, просчеты) организации документооборота при подготовке, принятии и реализации управленческих решений и предложить научно обоснованную систему мер по его оптимизации.

Данный комплекс можно дифференцировать на правовые, организационно-управленческие, методические и иные типичные проблемы, возникшие в процессе организации документационного обеспечения.

¹ Например: ГОСТ Р 53898-2010. Национальный стандарт Российской Федерации. Системы электронного документооборота. Взаимодействие систем управления документами. Требования к электронному сообщению: приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 26 октября 2010 г. № 327-ст; Межгосударственный стандарт ГОСТ 31279-2004. Инновационная деятельность. Термины и определения: приказ Комитета по стандартизации, метрологии и сертификации от 30 июня 2005 г. № 180.

Создание механизма решения этих проблем, хотя бы частичного, ориентировано на оптимизацию документооборота, осуществляемого при подготовке, принятии и реализации управленческих решений в системе МВД России, упорядочение его методических основ, что, по мнению авторов учебного пособия, в какой-то мере облегчит дальнейшее совершенствование управленческой деятельности в органах внутренних дел.

В условиях оптимизации МВД России, происходящих организационно-структурных преобразований, развития информационной инфраструктуры органов внутренних дел на основе современных инновационных подходов целесообразно продолжать совершенствование документооборота на основе системного подхода.

В связи с этим представляется актуальным изучение сформированных в настоящей работе научных рекомендаций и предложений по оптимизации документооборота, осуществляемого при подготовке, принятии и реализации управленческих решений в системе МВД России и их возможное внедрение в организационную деятельность.

Список литературы

Нормативные правовые акты

1. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

3. Об электронной подписи: Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2036.

4. О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 300 // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2396.

5. Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477 // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3060.

6. Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота: постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2009 г. № 754 // СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 4614.

7. Об утверждении Положения о совмещении обязанностей на службе в органах внутренних дел Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2012 г. № 621 // СЗ РФ. 2012. № 27. Ст. 3732.

8. О мерах по совершенствованию электронного документооборота в органах государственной власти: постановление Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2012 г. № 890 // СЗ РФ. 2012. № 38. Ст. 5102.

9. Об утверждении Правил организации и осуществления федерального государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны: постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1205 // СЗ РФ. 2012. № 49. Ст. 6856.

10. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России: приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484.

11. Об утверждении Инструкции о порядке изготовления, учета, хранения и уничтожения печатей, штампов и факсимиле, а также их выдачи и использования в системе МВД России: приказ МВД России от 6 февраля 2007 г. № 130.

12. О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333.

13. Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77.

14. Вопросы главных инспекторов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 28 апреля 2012 г. № 377.

15. О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России: приказ МВД России от 19 июня 2012 г. № 608.

16. Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 20 июня 2012 г. № 615.

17. Об утверждении Перечня документов, образующихся в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, с указанием сроков хранения: приказ МВД России от 30 июня 2012 г. № 655.

18. Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736.

19. О порядке организации работы по представлению органами, подразделениями и организациями системы МВД России сведений по вопросам делопроизводства, рассмотрения обращений граждан и организаций, состояния защиты государственной тайны: приказ МВД России от 30 июня 2016 г. № 360.

20. Об утверждении Положения о Департаменте делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 29 декабря 2018 г. № 900.

21. Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 октября 2020 г. № 683.

22. ГОСТ Р 7.0.8-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному

и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения: приказ Росстандарта от 17 октября 2013 г. № 1185-ст.

23. 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: приказ Минкультуры России от 31 марта 2015 г. № 526.

24. ГОСТ Р 7.0.97-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов: приказ Росстандарта от 8 декабря 2016 г. № 2004-ст.

25. Об утверждении национального стандарта Российской Федерации на основе предварительного национального стандарта Российской Федерации: приказ Росстандарта от 19 апреля 2019 г. № 144-ст.

26. Об утверждении Методических рекомендаций по разработке инструкций по делопроизводству в государственных органах, органах местного самоуправления: приказ Росархива от 24 декабря 2020 г. № 199.

27. О приеме обращений в форме электронного документа из МВД России: распоряжение МВД России от 18 сентября 2014 г. № 1/8640.

28. О некоторых вопросах работы с обращениями граждан и организаций: распоряжение МВД России от 9 октября 2015 г. № 1/8172.

29. О мерах по переходу на электронный документооборот: распоряжение МВД России от 9 ноября 2015 г. № 1/9112.

30. Об оптимизации документооборота в системе МВД России: распоряжение МВД России от 26 июня 2017 г. № 1/7700.

31. О разграничениях прав доступа сотрудников системы МВД России к разделу «Обращения граждан и организаций» СЭД МВД России: распоряжение МВД России от 17 апреля 2018 г. № 1/4179.

32. Об оптимизации документационного обеспечения управленческой деятельности в системе МВД России: распоряжение МВД России от 27 апреля 2018 г. № 1/4646.

33. Об утверждении методики оценки организации делопроизводства и соблюдения установленного порядка работы с документами в территориальных органах МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях: распоряжение МВД России от 28 сентября 2018 г. № 1/11134.

Литература

34. *Астахова А. О.* Характеристика документационного обеспечения в системе органов внутренних дел // Научный компонент. 2019. № 2 (2).

35. *Аюпова И. Х.* Документация в информационном обществе: актуальные проблемы управления электронными документами // Документация в информационном обществе: актуальные проблемы управления электронными документами: доклады и сообщения XXIV Международной научно-практической конференции. Москва, 2018.

36. *Гостев А. А.* Оптимизация документооборота в системе МВД России // Профессионал. 2018. № 6 (146).

37. *Дроков С. В.* Навигатор в перспективных парадигмах междисциплинарного взаимодействия документоведческих и архивоведческих задач цифровой экономики // Вестник ВНИИДАД. 2019. № 4.

38. *Еськов А. О., Трошкова Е. В.* Профиль современного делопроизводителя и его роль в управлении знаниями // Проблемы сертификации, управления качеством и документационного обеспечения управления: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (22 марта 2018 г.) / под общ. ред. В. В. Левшиной. Красноярск, 2018.

39. *Звонарева А. Ю.* Документационное обеспечение управления в органах внутренних дел Российской Федерации: проблемы и перспективы развития // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 1 (53).

40. *Звонарева А. Ю., Лащенков М. С.* Некоторые аспекты оценки трудозатрат руководителя при осуществлении оперативно-служебной деятельности в системе МВД России // International Journal of Humanities and Natural Sciences. 2020. № 1–2 (40).

41. *Звонарева А. Ю., Сачкова Н. А.* Организация документационного обеспечения управления в органах внутренних дел: проблемы и перспективы развития // International Journal of Humanities and Natural Sciences. 2020. № 1–1 (40).

42. *Казаков В. В.* Основы делопроизводства в органах внутренних дел: курс лекций / В. В. Казаков и др. Нижний Новгород, 2017.

43. *Клюев С. Г.* Анализ современного состояния, структуры, организации, и управления системой документационного обеспечения управления органов внутренних дел // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2016. № 4 (34).

44. *Кузнецов И. Н.* Делопроизводство. Документационное обеспечение управления: справочное пособие. Ростов-на-Дону, 2014.

45. *Кузнецов И. Н.* Документационное обеспечение управления персоналом: учебник и практикум. Москва, 2015.

46. *Куняев Н. Н.* Актуальные проблемы управления электронными документами в исследованиях ВНИИДАД // Документация в информационном обществе: актуальные проблемы управления электронными документами: доклады и сообщения XXIV Международной научно-практической конференции (21–22 ноября 2017 г.). Москва, 2018.

47. *Куняев Н. Н.* Конфиденциальное делопроизводство и защищенный электронный документооборот: учебник / под общ. ред. Н. Н. Куняева. Москва, 2011.

48. *Куняев Н. Н.* Научный доклад ВНИИДАД «Документоведческие и архивоведческие аспекты проблемы электронных документов»: ремейк или развитие темы // Вестник ВНИИДАД. 2019. № 1.

49. *Куняев Н. Н.* Нормативно-правовое регулирование архивного дела и делопроизводства в условиях перехода органов исполнительной власти и организаций на электронный документооборот: роль ВНИИДАД // Вестник ВНИИДАД. 2019. № 5.

50. *Можяева И. П., Захватов И. Ю.* Современное состояние и перспективы оптимизации документооборота в системе МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 1 (53).

51. Организация управления органами внутренних дел: учебник / под общ. ред. А. М. Кононова, И. Ю. Захватава. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2016.

52. *Панасенко Ю. А.* Делопроизводство: документационное обеспечение управления: учебное пособие. 3-е изд. Москва, 2016.

53. *Рогожин М. Ю.* Делопроизводство. Курс лекций: учебное пособие. Москва, 2014.

54. *Рогожин М. Ю.* Справочник по делопроизводству. 3-е изд., перераб. и доп. Москва, 2011.

55. *Семенов Е. Ю.* Совершенствование управленческой деятельности в подразделениях МВД России с использованием сервиса электронного документооборота // Научный портал МВД России. Москва, 2020. № 3 (51).

56. *Симонова Е. Р.* О подготовке ВНИИДАД проекта Инструкции по применению «Перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, с указанием сроков их хранения» // Вестник ВНИИДАД. 2019. № 4.

57. *Старостенко И. Н.* Организации электронного документооборота в органах внутренних дел // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2013. № 2 (20).

Для заметок

Учебное издание

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ
И МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ
ОПТИМИЗАЦИИ ДОКУМЕНТООБОРОТА
В СИСТЕМЕ МВД РОССИИ**

Учебное пособие

Редактор *Г. С. Синиченко*
Верстка *А. А. Мельникова*

Подписано в печать 30.11.2021. Формат 60 × 84 $\frac{1}{16}$.
Усл. печ. л. 4,42. Уч.-изд. л. 4,02. Тираж 140 экз. Заказ № .

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России
125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-907187-93-1



9 785907 187931