

## Отношение к факсу как к «недокументу» обошлось банку в 300 000 рублей

Отношение организаций к факсам до конца еще не сформировалось. Традиционный подход к их использованию заключается в том, что полученные по факсу информация и копии документов используются в деловой деятельности организации, но вдогонку обычно «досылаются» бумажные подлинники (исключением является случай заключения между заинтересованными сторонами соглашения о том, что факсы считаются полноценными документами).

Такой подход используется и при взаимодействии с контролирующими органами, которые, стремясь укорить получение необходимых им документов, посылают свои запросы по факсу и электронной почте. Как правило, коммерческие организации на основании этих запросов готовят необходимые копии документов и терпеливо ждут поступления официального запроса на бумажном носителе. На этот раз такой подход не понравился Федеральной антимонопольной службе, ее позицию (а заодно и выставленные ею штрафные санкции) поддержали судебные органы.

9 апреля 2010 г. Управление Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике по факсу и по почте направило в ОАО «Газпромбанк» запрос о предоставлении информации и документов. Запрос по факсу был получен и зарегистрирован банком в тот же день. В срок до 27 апреля 2010 г. ответ на запрос Управлением получен не был. В результате банк был привлечен к административной ответственности, предусмотренной частью 5 ст. 19.8 КоАП РФ, в виде штрафа в размере 300 000 рублей.

Разбираться в правомочности наказания пришлось суду (решение Арбитражного суда Чувашской Республики от 30.09.2010, дело № А79-6814/2010).

Свою позицию банк обосновывал тем, что у него отсутствует необходимость исполнять требование о предоставлении информации на основании запроса, направленного по факсу.

Суд данный аргумент не принял, указав, что в соответствии с п. 35 ст. 2 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» передача информации путем отправки факсимильных сообщений относится к одному из видов связи — электро-связи. А согласно п. 28 ст. 2 того же Закона факсимильный аппарат подпадает под понятие «средство связи», так как является техническим средством для передачи, приема, обработки и доставки сообщений электросвязи.

Далее суд сослался на п. 13 «Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти», утвержденных постановлением Правительства РФ от 15.06.2009 № 477, которым установлено, что в федеральном органе исполнительной власти доставка и отправка документов осуществляются средствами почтовой связи, фельдъегерской связи и электросвязи. На основании этого пункта суд сделал вывод о том, что федеральные органы исполнительной власти имеют право использовать в своей деятельности средства электросвязи, к которым относятся факсимильные аппараты.

Отдельно суд указал на то, что в Законе о защите конкуренции не содержится явного запрета антимонопольному органу направлять запросы и требования о предоставлении информации с использованием факсимильной связи.

Суд не принял точку зрения банка о том, что исполнению подлежит только оригинал требования, поскольку, по мнению суда, этот вывод «не основан на каких-либо нормах права».

Первый арбитражный апелляционный суд (постановление от 14.12.2010 г.) не нашел оснований для отмены обжалуемого решения. При этом суд указал, что запрос о предоставлении информации был получен банком «по номеру факса, указанному на его фирменном бланке, а также содержащемуся на его официальном сайте, и зарегистрирован как входящая корреспонденция».

Банк пытался доказать, что нельзя основывать использование государственным органом факсового аппарата ссылками на п. 13 «Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти», поскольку «вышеназванные Правила регламентируют исключительно взаимоотношения между внутренними подразделениями федеральных органов власти». Но суд апелляционной инстанции отклонил доводы банка на том основании, что «в документообороте, регламентируемом Правилами, участвуют как документы, созданные органами государственной власти, так и документы юридических лиц, направляемые в эти органы».

Постановление суда еще может быть обжаловано в Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа. Правда, думается, что Фемида не изменит своего мнения и останется солидарной с Федеральным антимонопольным ведомством.

По сути дела, банк наказан за то, что придерживался распространенной деловой практики. Если третья судебная инстанция поддержит решения первых двух, мы станем свидетелями еще одного серьезного изменения в практике делопроизводства, когда факсы и сообщения электронной почты, посланные государственными органами и не подписанные какими-либо ЭЦП, будут расцениваться как полноценные документы.

А вот интересно, если бы банк потребовал себе в суде равных условий? Коли государственный орган может использовать факс для передачи юридически значимых документов, то на тех же основаниях он может использовать его и на прием! Почему бы тогда затребованные документы не передать антимонопольщикам по факсу? Можно себе представить бурную реакцию представителей этого ведомства.

### **Президент хочет электронный архив – для начала судебный**

Президент Дмитрий Медведев для повышения открытости и доступности правосудия дал ряд поручений Правительству и главам высших судов – с целью ускорить переход правосудия на электронные рельсы.

Символично, что первые предложения, которые следует подготовить к июню 2011 года, должны затрагивать не только формирование единого информационного пространства судов общей юрисдикции и мировых судей, но и вопрос перевода судебных архивов в электронный вид. Кроме того, будет создан информационно-аналитический центр обработки и хранения информации и технической поддержки ГАС «Правосудие».

Перед арбитражными судами поставлена задача к июлю 2011 года разработать и представить на рассмотрение план действий по поэтапному внедрению в качестве «пилотного проекта» электронного судопроизводства в арбитражных судах России, для которого уже создана законодательная база: изменения, внесенные в Арбитражный процессуальный кодекс Федеральным законом от 27.07.2010 № 228-ФЗ «О внесении изменений в арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации», предусматривают возможность ведения арбитражного процесса с использованием только электронных документов.

### **Колумбия: катание на лодке в обмен на спасение архивных документов**

В этом году Колумбия переживает одну из худших зим за свою историю – очень много оползней и наводнений. Одним из пострадавших стал муниципалитет Канделария (Candelaria), в котором группа детей помогла спасти архив.

Когда дети увидели подплывающую оранжевую надувную лодку Гражданской обороны, они хором стали просить прокатить их «один кружочек». В обмен на это развлечение директор Атлантического исторического архива Адриано Гуерра (Adriano Guerra) заручился их помощью для того, чтобы пробраться в затопленный дом и вытащить те исторические документы, которые еще не успели намочить. Операция прошла успешно, и 24 мешка с деловыми бумагами, книгами и документами отправлены на обработку.

## Итоги паспортизации архивов России

На сайте Федерального архивного агентства выложены два интересных документа:

- Выдержки из информационно-методического письма Росархива от 01.12.2010 № 5/2270-Т «Об итогах паспортизации государственных и муниципальных архивов, государственных музеев и библиотек, организаций РАН по состоянию на 01.01.2010 и качестве составления паспортов» (далее – Письмо);
- Справка об итогах паспортизации архивов организаций, осуществляющих временное и депозитарное хранение документов Архивного фонда Российской Федерации (далее – Справка).

Паспортизация проводилась по состоянию на 01.01.2010. Вот какие данные она выявила (цитата из Письма):

«Что касается электронных документов, то по сравнению с предыдущей паспортизацией их объем увеличился почти в 2 раза, в основном за счет приема на хранение фото- и видеодокументов на электронных носителях. В абсолютных цифрах количество электронных документов составляет чуть более 11,3 тыс. ед.хр., более половины из них (6,0 тыс.ед.хр.) хранится в РГАНТД.

Электронные документы учтены в паспортах госархивов республик Алтай (59 ед.хр.), Марий Эл (674 ед.хр.), Мордовия (99 ед.хр.), Татарстан (226 ед.хр.), Чувашская (217 ед.хр.), Краснодарского края (251 ед.хр.), Воронежской (112 ед.хр.), Псковской (483 ед.хр.), Тюменской (172 ед.хр.) областей, г. Москвы (198 ед.хр.) и др.»

При этом структура состава архивных документов по видам основы следующая:

- документы на бумажной основе составляют 97,3% от общего количества;
- кинодокументы – 0,13%;
- фотодокументы – 2,4%;
- фоновые документы – 0,12%;
- микроформы на правах подлинников – 0,03%;
- видео- и электронные документы – менее одной сотой процента.

Эти данные наглядно показывают, что электронные документы на хранение в государственные и муниципальные архивы практически не поступают. Все мы прекрасно знаем, что в большинстве органов государственной власти за последние 3 года (с момента проведения предыдущей паспортизации в 2007 году) использование информационных технологий и электронных документов существенно возросло. Можно было бы ожидать, что электронные документы пока хранятся в самих ведомствах, но при этом взяты на учет и включены в описи документов за соответствующие годы.

Согласно Справке организации-источники комплектования совместными усилиями обеспечивают временное и депозитарное хранение:

- 230 млн единиц хранения документов Архивного фонда РФ, а также 122 млн единиц хранения документов по личному составу;
- при этом по видам объем хранимых организациями документов Архивного фонда распределяется следующим образом:
  - управленческая – 46%,
  - научно-техническая – 31%,
  - фотодокументы – 16%,
  - фоновые документы – 0,5%,
  - документы на машинных носителях – 0,3% (практически все – в отраслевых фондах),
  - кинодокументы – 0,2%,
  - видеодокументы – 0,1%,
  - другие документы – 6,5%.

Термин «электронные документы» в Справке не упоминается.

Содержащиеся в этих двух документах данные показывают, что ни Федеральная архивная служба, ни архивные службы большинства субъектов федерации, ни сами

организации-источники комплектования практически не занимаются вопросами архивного хранения электронных документов, и официально на временном и депозитарном хранении электронных документов нет. Это означает высокий риск утраты существенной части национального документального наследия. И опять мы действуем по пословице: «Пока гром не грянет, мужик не перекрестится».

Учитывая изменения в технологиях, упорное выделение в отдельные категории фото-, фоно-, кино- и видеодокументов говорит о том, что наши архивисты все еще оперируют представлениями ушедшего века и не хотят видеть того, что мир изменился. Перечисленные категории сейчас стали сродни манускриптам — новые документы на пленочных и т.п. аналоговых носителях практически не создаются (исключением является лишь использование микрографии для изготовления страховых копий документов). Невольно задумываешься: а кто же обеспечивает сохранность цифровых фото-, аудио- и видеоматериалов, отражающих историю организаций и страны в целом? Кому-нибудь пришло в голову, что те же материалы видеоблога Президента — это тоже история современной России?

Попытка спрятать голову в песок в надежде на то, что электронные документы как-нибудь сами собой исчезнут, уже сейчас приводит к тому, что Россия каждый день утрачивает свое электронное документальное наследие. Если и дальше ничего не делать для изменения сложившейся ситуации, то историю страны начала 21 века придется впоследствии писать по зарубежным архивным материалам.

### **Правительство спланировало внедрение свободного программного обеспечения в федеральные органы государственной власти**

Распоряжением Правительства РФ от 17.12.2010 г. № 2299-р утвержден «План перехода федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) и федеральных бюджетных учреждений на использование свободного программного обеспечения на 2011–2015 годы».

Он включает формирование пакета базового свободного программного обеспечения (СПО)<sup>1</sup> для решения типовых задач деятельности ФОИВ (срок выполнения — IV квартал 2011 г.). Т.е. нужно разобраться с тем, что уже используется, и подумать о том, что еще может пригодиться из операционных систем, драйверов для оборудования и прикладного программного обеспечения для серверов и для рабочих мест пользователей.

На II квартал 2012 года запланирована апробация базового СПО в пилотных федеральных органах. А в III квартале 2014 г. новый пакет программного обеспечения планируется уже внедрить в ФОИВ. Одновременно понадобится перенос данных из ранее использовавшихся информационных систем в новые. Для облегчения процесса будут созданы два центра поддержки: один — для пользователей программного обеспечения, а другой — для его разработчиков и государственных заказчиков.

Конечно, нужно провести инвентаризацию ныне существующих в ФОИВ информационных систем и оценить ресурсы, необходимые для перехода на свободное программное обеспечение (планируется сделать это до конца текущего года). Впрочем, независимо от исхода инвентаризации дополнительных средств на процесс перехода на новое программное обеспечение ведомствам все равно не дадут (п. 2 Постановления требует от ФОИВ обеспечить выполнение предусмотренных планом мероприятий в пределах установленной предельной численности их работников и бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете).

---

<sup>1</sup> Открытое программное обеспечение — это программное обеспечение (ПО) с открытым исходным кодом. Исходный код таких программ доступен для просмотра, изучения и изменения, что позволяет пользователю, при необходимости, дорабатывать его, а также использовать для создания новых программных продуктов. При использовании открытого ПО не нужно платить за лицензии, что, однако, не означает (в первую очередь — для организаций) его полной бесплатности. Разработчики и распространители такого ПО используют бизнес-модель, когда основные доходы поступают не от продажи лицензий, а от технической поддержки, доработок и обучения персонала.

## Массовые сокращения госслужащих

В период с 2011 по 2013 год численность федеральных государственных служащих бюджет сокращена на 20%. Причем сокращение планируется проводить постепенно: до 31 марта 2011 года численность будет сокращена не менее чем на 5%, до 31 марта 2012 года – не менее 10%, до 31 марта 2013 года – не менее 20%. Такому сокращению подвергнутся центральные аппараты и территориальные органы федеральных министерств, служб и агентств, подведомственных Правительству РФ, а также Прокуратура РФ и Следственный комитет РФ (согласно Указу Президента РФ от 31.12.2010 № 1657).

Федеральному Собранию, Счетной палате РФ и Центризбиркому РФ предложено самостоятельно определить, на сколько они смогут оптимизировать свою численность.

При этом половина сэкономленного в результате сокращений фонда оплаты труда будет направлена на материальное стимулирование оставшихся работников.

*См. статью «Обеспечение сохранности личных дел уволенных государственных гражданских и муниципальных служащих» на стр. 70 журнала.*

## Ужесточение уголовного наказания за невыплату заработной платы

Выступая 14 января 2011 года на VII съезде Федерации независимых профсоюзов России, Владимир Путин отметил: «По состоянию на 1 декабря 2010 года общий объем задолженности по зарплате по стране составил 3,2 млрд рублей – это меньше 1% от месячного фонда заработной платы и в 2,7 раза ниже, чем на 1 апреля 2009 года, когда зафиксирован пик по долгам. Но общая статистика, конечно, не может и не должна успокаивать. Мы обязаны видеть за ней проблемы каждого конкретного человека и конкретных трудовых коллективов. Поэтому и дальше будем постоянно мониторить ситуацию, использовать имеющиеся у нас административные рычаги для реагирования на любые случаи задержек заработной платы».

Административные рычаги уже применили. Так, 7 января 2011 года вступила в силу новая редакция ст. 145.1 «Невыплата заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат» Уголовного кодекса РФ (см. Федеральный закон от 23.12.2010 № 382-ФЗ «О внесении изменения в статью 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации»).

Теперь «под частичной невыплатой заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных установленных законом выплат в настоящей статье понимается осуществление платежа в размере менее половины подлежащей выплате суммы». Если раньше в статье наказание устанавливалось только за полную невыплату перечисленных выплат, то теперь штрафы на руководителя организации, руководителя филиала, представительства или иного обособленного структурного подразделения организации будут накладываться дифференцировано:

- частичная невыплата свыше 3 месяцев влечет штраф в размере до 120 000 рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 1 года, либо лишением свободы на срок до 1 года;
- полная невыплата свыше 2 месяцев наказывается штрафом в размере от 100 000 до 500 000 рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 3 лет либо лишением свободы на срок до 3 лет;
- если же невыплата повлекла тяжкие последствия, то накладывается штраф в размере от 200 000 до 500 000 рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 1 года до 3 лет либо лишением свободы на срок от 2 до 5 лет.

Теперь руководителям организаций, не платящим своим работникам сполна, нужно будет обеспечить особенно тщательное документирование всех выплат, а также постараться, чтобы при частичной выплате выдаваемые суммы превышали половину ежемесячных зарплат.

## Обработку архивных документов банкрота оплатит ФНС

Судебные разбирательства по поводу того, кто должен оплатить обработку и архивное хранение документов обанкротившихся предприятий, — явление достаточно распространенное. Вот и в данном случае суду пришлось принимать решение о том, кто должен оплатить работу специалиста, которому было поручено провести обработку архивных документов организации и сдать их на хранение в государственный архив.

Дело было так. Сначала решением Арбитражного суда Тверской области от 23.04.2009 по делу № А66-7151 по заявлению ФНС России (в лице Межрайонной инспекции ФНС № 10 по Тверской области) ООО «ТТК» было признано банкротом и был назначен конкурсный управляющий.

Конкурсный управляющий заключил договор с частным лицом на оказание услуг по подготовке и сдаче в архив документов обанкротившейся организации. Эта работа была выполнена, потому что 12 января 2010 года документы по акту были переданы в ГУ «Тверской центр документации новейшей истории». Но оплата выполненных работ произведена не была (цена договора составляла 10 тысяч рублей). И специалист по управлению документами обратилась в арбитражный суд с просьбой взыскать с ФНС России долг за оказанные услуги.

При этом истец сослалась на п. 1 ст. 59 Закона о банкротстве, который предусматривает, что оплата услуг лиц, привлекаемых арбитражным управляющим для обеспечения исполнения своей деятельности, оплачивается за счет имущества должника. Если же этих средств нет, то погасить указанные расходы (п. 3 ст. 59) обязан заявитель. Заявителем в данном деле была ФНС.

Налоговикам идея платить деньги из собственного кармана совершенно не понравилась, поэтому спор пришлось рассматривать судам всех трех инстанций. В результате 10 000 рублей за обработку документов и их сдачу на архивное хранение все-таки взыскали с ФНС. Аргументы судебных органов следующие:

1. Арбитражный управляющий «вправе привлекать для обеспечения возложенных на него обязанностей в деле о банкротстве, в том числе для передачи на хранение документов должника, подлежащих обязательному хранению в соответствии с федеральными законами, на договорной основе иных лиц с оплатой их деятельности за счет средств должника» (определение Арбитражного суда Тверской области от 18.06.2010 по делу № А66-7151/2008).

2. ФНС пыталась представить действия конкурсного управляющего неразумными, т.к. он при заключении договора со специалистом не учел того, что средств на оплату заказываемых услуг у обанкротившейся организации не хватит. Более того, ФНС посчитала, что для выполнения таких функций не нужны специальные познания и эту работу арбитражный управляющий мог сделать самостоятельно.

Апелляционная инстанция арбитражного суда, во-первых, не согласилась с ФНС и посчитала, что «для проведения работы по передаче на архивное хранение документов должника конкурсному управляющему могли потребоваться специальные познания привлеченного лица, владеющего навыками в данной области и знающего предъявляемые к архивным документам требования». А во-вторых, апелляционная инстанция оказалась солидарна со специалистом по управлению документами: оплатить произведенные работы нужно за счет имущества должника, но в случае его отсутствия эта обязанность возлагается на инициатора банкротства — в нашей истории заявителем была ФНС (постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.08.2010 по делу № А66-7151/2008).

3. Эту позицию поддержал и Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа в своем постановлении от 01.12.2010.

*Новости подготовлены Натальей Храмовской, ведущим экспертом по управлению документацией компании «ЭОС», членом ГУД и ARMA International*