

Н.А. Храмцовская,
ведущий эксперт по управлению документацией компании «ЭОС»,
член Гильдии Управляющих Документацией и ARMA International

ПРАВИЛА ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ЧТО МЕНЯЕТСЯ?

Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, утвержденные постановлением Правительства РФ от 15.06.2009 № 477¹, не вызывают особого восторга у специалистов. Однако факт остается фактом, они утверждены, и нам с ними какое-то время придется жить, поэтому в данной статье основной упор сделан не на обсуждение достоинств и недостатков этого документа, а на то, кто и как сможет использовать их в своих интересах.

ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В своих комментариях специалисты в области управления документацией сходятся на том, что главным новшеством, связанным с Правилами делопроизводства, стало значительное повышение уровня регламентации вопросов делопроизводства. Впервые на уровне правительства принят нормативный правовой акт, в котором регулируются вопросы работы с документами в федеральных органах исполнительной власти. Этот факт можно рассматривать как еще одно проявление наметившейся тенденции: трудно, но все-таки постепенно «в верхах» идет осознание того, что именно о нерешенные правовые и организационные проблемы управления документами раз за разом разбиваются многомиллиардные программы модернизации государственного управления и построения «электронного правительства».

В этой связи стоит также отметить и тот факт, что данный документ появился во исполнение требований

Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Извлечение

из Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»

Статья 11. Документирование информации

[...] 2. В федеральных органах исполнительной власти документирование информации осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. Правила делопроизводства и документооборота, установленные иными государственными органами, органами местного самоуправления в пределах их компетенции, должны соответствовать требованиям, установленным Правительством Российской Федерации в части делопроизводства и документооборота для федеральных органов исполнительной власти. [...]

¹Далее – Правила делопроизводства, Правила.

Зафиксированные в Правилах делопроизводства требования к работе с документами обязательны для исполнения во всех федеральных органах исполнительной власти.

Постановления Правительства РФ являются подзаконными нормативными актами, которые имеют преимущество перед нормативными актами федеральных министерств и ведомств. Зафиксированные в Правилах делопроизводства требования к работе с документами обязательны для исполнения во всех федеральных органах исполнительной власти, да и другие государственные органы и органы местного самоуправления должны учитывать их положения при разработке собственных правил.

Тем же постановлением Правительства Федеральному архивному агентству поручено до 1 января 2010 г. утвердить методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти. Само собой, их нужно будет еще и разработать, однако в любом случае это будут лишь методические рекомендации, применение которых необязательно.

В результате можно ожидать определенных перемен в судебной практике: если раньше при разборе вопросов, связанных с делопроизводством, судам приходилось опираться на необязательные стандарты (за неимением лучшего), уступающие по своей юридической силе любому ведомственному решению, то теперь они могут ссылаться на высокоуровневый документ, стоящий выше ведомственных нормативных актов.

Анализ текущей арбитражной судебной практики показывает, что к стандартам по делопроизводству часто прибегают тогда, когда имеет значение правильное толкование делопроизводческих терминов. Правила делопроизводства, скорее всего, будут также нередко использоваться в этом качестве.

В Правилах делопроизводства есть терминологический раздел, в котором даны определения 11 ключевых понятий. До этого лишь некоторые делопроизводческие термины можно было обнаружить в отдельных законах Российской Федерации, а общепризнанным «толковым словарем» в области управления документами был стандарт ГОСТ Р 51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения». Данные в Правилах делопроизводства определения существенно отличаются от традиционной трактовки соответствующих терминов, и за эти различия можно цепляться в ходе судебных споров.

Например, определение ключевого термина «документ» дано по-новому:

Правила делопроизводства:

документ – официальный документ, созданный государственным органом, органом местного самоуправления, юридическим или физическим лицом, оформленный в установленном порядке и включенный в документооборот федерального органа исполнительной власти.

ГОСТ Р 51141-98:

документ; документированная информация – зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать.

Прежде всего, определение, приведенное в Правилах делопроизводства, с нашей точки зрения, логически неверно сконструировано: понятие раскрывается через самое себя. Не разъясняется, что следует понимать под «включением в документооборот». В итоге получается, что до момента регистрации документа не существует, даже если он был прислан вышестоящим органом.

Грустно, что в Правилах ни разу не упоминается термин «документационное обеспечение управления (ДООУ)». Используется только термин «делопроизводство»:

Правила делопроизводства:

делопроизводство – деятельность, обеспечивающая создание официальных документов и организацию работы с ними в федеральных органах исполнительной власти.

ГОСТ Р 51141-98:

делопроизводство; документационное обеспечение управления – отрасль деятельности, обеспечивающая документирование и организацию работы с официальными документами.

ГСДОУ²

документационное обеспечение управления – деятельность, охватывающая организацию документирования и управления документацией в процессе реализации функций учреждения, организации и предприятия.

«Делопроизводство» – это серьезный, «уважаемый» термин, но нельзя закрывать глаза на то, что специалисты других профессий и широкая публика воспринимают его иначе, чем мы. Для большинства людей слово «делопроизводство» имеет сильный привкус устаревших технологий прошлого

² Государственная система документационного обеспечения управления. Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения (одобрена Коллегией Главархива СССР 27.04.1988; приказ Главархива СССР от 25.05.1988 № 33).

века, бюрократии, технической бумажной работы, что, с нашей точки зрения, существенно принижает статус службы, как бы закрепляя за ней лишь технические функции по работе с документами. В итоге службе ДОУ, возможно, теперь будет труднее доказывать, что она не является исключительно затратным подразделением и что без ее активного участия шансы на успех тех же широко разрекламированных ИТ-проектов обычно невелики.

Новое определение документа крутится вокруг понятия «официальный документ». Поскольку в Правилах делопроизводства последнее не раскрывается, сохраняется возможность для споров о том, могут ли юридические и физические лица изготавливать официальные документы или это прерогатива только официальных государственных органов. У судов по-прежнему остается возможность использовать определение, данное в Федеральном законе от 29.12.1994 № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» (в ред. от 23.07.2008).

Извлечение из Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов»

Статья 5. Виды документов, входящих в состав обязательного экземпляра

1. В состав обязательного экземпляра входят следующие виды документов:

[...] официальные документы – документы, принятые органами законодательной, исполнительной и судебной власти, носящие обязательный, рекомендательный или информационный характер... [...]

Могут возникнуть проблемы и из-за новой редакции определения термина «копия документа»:

Правила делопроизводства:

копия документа – документ, полностью воспроизводящий информацию **подлинника документа**³ и его внешние признаки, не имеющий юридической силы.

ГОСТ Р 51141-98:

копия документа – документ, полностью воспроизводящий информацию **подлинного документа**⁴ и все его внешние признаки или часть их, не имеющий юридической силы.

Терминология вообще вещь коварная, и даже небольшие изменения могут иметь большие последствия. Вроде бы определение изменилось незначительно: убрана оговорка о возможности воспроизвести в копии лишь часть внешних признаков документа. Но теперь появляется, например, возможность признавать в качестве копии только цветную ксерокопию, особенно в тех случаях, когда бланк документа или оттиск печати цветные. Тем, кто считает подобные тонкости маловажными, стоит по-

ближе познакомиться с судебной практикой, связанной с проведением тендеров и государственных закупок: компании исключают из списка участников и за меньшие недостатки в оформлении документов.

Строго говоря, теперь копию можно снимать только с первого экземпляра документа (подлинника). Владелец равноценного второго экземпляра (например, договора) уже, получается, не имеет права изготавливать с него копии.

Изменения произошли даже в определении «дело». Казалось бы, уж здесь трудно придумать что-то новое, но авторам Правил это удалось.

Правила делопроизводства:

дело – совокупность документов или отдельный документ, относящиеся к одному вопросу или участку деятельности федерального органа исполнительной власти.

ГОСТ Р 51141-98:

дело – совокупность документов или документ, относящихся к одному вопросу или участку деятельности, помещенных в отдельную обложку.

Легко увидеть, что пропали слова про «отдельную обложку», и делом теперь вполне может считаться отдельный одностраничный документ.

ПРАВИЛА ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА – ОБОЮДООСТРОЕ ОРУЖИЕ

Поскольку положения Правил делопроизводства являются обязательными для всех федеральных органов исполнительной власти, то и служба ДОУ органа власти, и другие заинтересованные стороны могут опереться на их авторитет для принятия нужных им решений в области управления документами.

■ **Как служба ДОУ может использовать Правила в своих интересах.** У службы ДОУ с использованием Правил делопроизводства появляются следующие возможности.

- В первую очередь, с нашей точки зрения, можно и нужно использовать высокий статус этого документа, показывающий то внимание, которое начинает уделяться вопросам управления документами на государственном уровне. Если раньше приходилось убеждать людей, ссылаясь порой на необязательные стандарты и сложившиеся традиции, то теперь сотрудники органов исполнительной власти должны соблюдать определенные требования, предусмотренные законодательством.

- Необходимо внимательно изучить Правила и сопоставить их с существующими в организации правилами и практикой управления документами. Если в Правилах делопроизводства содержатся положения, введение которых для службы ДОУ необходимо (например, требование о централизованной регистрации всех документов органа власти), то появляется реальный шанс добиться желаемого.

³Выделено автором.

⁴Выделено автором.

- С учетом того, что Правила делопроизводства распространяются на все документы органов государственной власти, появляется реальная возможность потребовать наведения порядка в работе не только с организационно-распорядительной документацией, но и другими ее видами.

- Раздел VI «Особенности работы с электронными документами в федеральном органе исполнительной власти» открывает возможность, при желании, взять «под крыло» все электронные документы организации, если сейчас они неподконтрольны службе ДОУ.

- В Правилах, в отличие от Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (утверждена приказом Минкультуры России от 08.11.2005 № 536; далее – Типовая инструкция), практически не отражены взаимоотношения ДОУ и ведомственного архива, ничего не говорится о методическом руководстве и контроле ведомственного архива при составлении номенклатуры дел и описей дел. Сказано лишь, что оформление дел проводится работниками службы ДОУ и соответствующих структурных подразделений, в обязанность которых входит заведение и формирование дел, при методической помощи и под контролем архива федерального органа исполнительной власти (п. 6.2.7 Типовой инструкции).

Новый подход, возможно, понравится тем руководителям служб ДОУ, которые предпочитают иметь больше самостоятельности в этих вопросах.

- Как было отмечено выше, делом теперь можно считать даже отдельный документ. В этой связи возможны интересные трактовки п. 34 Правил (на наш взгляд, крайне неудачные) о передаче дел в архив: «Дела постоянного и временного (свыше 10 лет) хранения передаются в архив федерального органа исполнительной власти не ранее чем через 1 год и не позднее чем через 3 года со дня начала их использования или хранения в структурных подразделениях» (ср. с п. 6.3.1 Типовой инструкции: «Завершенные дела постоянного и долговременного (свыше 10 лет) сроков хранения хранятся по месту их формирования в течение трех лет, а затем сдаются в архив федерального органа исполнительной власти»).

Даже в допетровские времена в архивы по истечении установленных сроков передавались только завершенные в делопроизводстве дела, и уж никогда срок передачи дел не привязывался «к моменту начала их использования или хранения». Получается, Правила делопроизводства прямо предписывают сдавать в ведомственный архив все документы, с момента создания которых прошло три года, и это можно использовать для разгрузки деловых подразделений от бумажных «завалов».

- Еще мы рекомендовали бы службе ДОУ тем документам, которые принято хранить 10 лет, устанавливать срок хранения 11 лет. Это позволит соответствующие дела сдать в ведомственный архив через три года, а не держать все десять лет в подразделениях.

■ Как Правила делопроизводства могут быть использованы против служб ДОУ другими подразделениями федеральных органов исполнительной власти.

В Правилах нигде нет оговорки о том, что они распространяются только на организационно-распорядительную документацию, которой традиционно управляет служба ДОУ. Поэтому можно считать, что они регламентируют работу со всеми видами документов, включая, например, бухгалтерские и налоговые.

Согласно ст. 14, 18, 20, 24, 40, 41 Правил служба ДОУ обязана осуществлять прием, первичную обработку, регистрацию, предварительное рассмотрение, передачу руководству на рассмотрение, отправку, передачу исполнителям, помещение в дела, сбор статистических данных о количестве документов и анализ всех видов документов, включая электронные. При работе с электронными документами именно служба ДОУ должна осуществлять проверку электронной цифровой подписи.

Нетрудно видеть, что Правила дают правовые основания сотрудникам ряда подразделений (в частности, бухгалтерии) переложить на службу ДОУ массу технической работы. В частности, сотрудники деловых подразделений, не являющиеся ответственными за ведение делопроизводства, вправе отказаться от самостоятельной регистрации электронных документов в системе электронного документооборота – ведь теперь это прямая обязанность службы ДОУ.

■ Как Правила делопроизводства могут быть использованы коммерческими организациями против федеральных органов исполнительной власти. Коммерческие организации и граждане могут использовать положения Правил делопроизводства, содержащие обязательные требования к оформлению документов, а также нюансы данных в Правилах определений ключевых терминов, для того чтобы требовать признания выпущенных государственными органами документов недействительными ввиду нарушения правил их оформления.

Например, опираясь на Правила, можно не признавать официальным документом чертеж, выполненный на бумаге формата А0, поскольку, согласно ст. 5 Правил, документы, создаваемые в федеральном органе исполнительной власти, оформляются на бланках, на стандартных листах бумаги формата А4 (210 × 297 мм) или А5 (148 × 210 мм).

Благодатной почвой для судебных споров может стать вопрос о реквизитах, которые трактуются как обязательные элементы оформления документа. Согласно ст. 10 Правил состав реквизитов документа определяется его видом и назначением. В тех случаях, когда не удастся обнаружить подходящий нормативный документ, устанавливающий состав реквизитов конкретного вида документа, их расположение и оформление, можно настаивать на том, что должны присутствовать все 24 реквизита, перечисленных в ст. 9 (тем более, в статье не сказано четко, что это список возможных реквизитов).

Хороший специалист не ждет, когда будут написаны идеальные нормативные документы, а максимально эффективно применяет существующую нормативную базу. Нет ничего зазорного в том, чтобы использовать на пользу дела все положения законодательства, в т.ч. неудачные и ошибочные. ■