

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

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ПРАВИЛА ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕРПРЕТАЦИИ

Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, утвержденные постановлением Правительства РФ от 15.06.2009 № 477¹, по крайней мере, на шесть регионов произвели столь сильное впечатление, что они захотели такие же и для себя. Вот эти документы:

- Правила делопроизводства в органах исполнительной власти Курганской области² (утверждены постановлением Правительства Курганской области от 24.08.2009 № 480)³;
- Правила делопроизводства в исполнительных органах государственной власти Республики Бурятия (утверждены постановлением Правительства Республики Бурятия от 08.09.2009 № 329)⁴;
- Правила делопроизводства в органах исполнительной власти Республики Саха (Якутия) (утверждены постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 15.10.2009 № 418)⁵;

- Правила делопроизводства в органах исполнительной власти Чеченской Республики (утверждены постановлением Правительства Чеченской Республики от 14.09.2009 № 167)⁶;
- Правила делопроизводства в органах исполнительной власти Волгоградской области (утверждены постановлением Администрации Волгоградской области от 12.04.2010 № 109-п)⁷;
- Правила делопроизводства в органах исполнительной власти Чувашской Республики (утверждены постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 28.05.2010 № 164)⁸.

Сравнительный анализ содержания региональных нормативных документов и Федеральных правил показал, что практически во все разделы были внесены те или иные изменения, дополнения и уточнения (Таблица 1).

ТАБЛИЦА 1

Объем переработки регионами текста Федеральных правил

Автор документа	Разделы правил						
	Общие положения	Основные понятия	Создание документов	Требования к организации документооборота	Документальный фонд органа исполнительной власти	Особенности работы с электронными документами	Перечень обязательных сведений о документах
Волгоградская область	+	+	+	+	–	+	+
Республика Бурятия	+	–	+	+	+	+	–
Чеченская Республика	+	–	+	–	–	+	–
Чувашская Республика	–	+	–	+	–	–	–
Курганская область	–	+	+	+	+	+	+
Республика Саха (Якутия)	+	–	+	–	+	–	+

¹Далее – Федеральные правила.

²Далее сокращенно – Правила с указанием региона.

³<http://www.regionz.ru/index.php?ds=353312>.

⁴<http://www.regionz.ru/index.php?ds=361149>.

⁵<http://www.regionz.ru/index.php?ds=394136>.

⁶<http://www.regionz.ru/index.php?ds=581710>.

⁷<http://www.regionz.ru/index.php?ds=613758>.

⁸<http://www.regionz.ru/index.php?ds=687278>.

РАЗДЕЛ «ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ»

Два региона – Волгоградская область и Республика Бурятия – уточнили, на каких носителях будут обрабатываться документы в соответствии с Правилами. Мнения регионов несколько разделились.

Правила Волгоградской области

1.2. Требования настоящих Правил распространяются на делопроизводство, ведение которого осуществляется на бумажных носителях и в электронном виде.

Правила Республики Бурятия

2. Требования Правил распространяются как на делопроизводство на бумажных носителях, так и на организацию работы с машиночитаемыми документами, создаваемыми при помощи компьютеров, иных средств вычислительной техники, и с другими документами независимо от их носителей.

Волгоградская область (п. 1.3), Республика Бурятия (п. 3) и Чеченская Республика (п. 1.4) включили в свои документы положение о том, что организация и ведение делопроизводства в органах исполнительной власти региона осуществляется структурным подразделением, «на которое возложены функции по ведению делопроизводства, а также лицами, ответственными за ведение делопроизводства в других структурных подразделениях», позаимствованное из п. 2.39 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти (утвержден постановлением Правительства РФ от 28.07.2005 № 452, в ред. от 24.09.2010).

В Правилах Республики Бурятия вообще не говорится о разработке органами исполнительной власти инструкций по делопроизводству, а в Правилах Чеченской Республики хотя и установлено, что инструкции должны разрабатываться, но не предусмотрено их согласование с Архивным управлением Правительства Чеченской Республики (п. 3).

В документах Республики Саха (Якутия) и Бурятии дополнительно регламентируется язык делопроизводства.

Правила Республики Бурятия

6. В соответствии с Законом Республики Бурятия от 10.06.1992 № 221-XII «О языках народов Республики Бурятия» делопроизводство в исполнительных органах государственной власти Республики Бурятия ведется на государственном языке Российской Федерации.

[...] 14. На основании статьи 14 Закона Республики Бурятия от 10.06.1992 № 221-XII «О языках народов Республики Бурятия» наименование исполнительного органа государственной власти Республики Бурятия, а также тексты официальных печатей и бланков оформляются на бурятском и русском языках.

Правила Республики Саха (Якутия)

3. В качестве языков делопроизводства в органах исполнительной власти Республики Саха (Якутия) используются саха и русский государственные языки и местные официальные языки, которые могут быть употреблены вместе или в отдельности.

РАЗДЕЛ «ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ»

Чувашская Республика, Республика Саха (Якутия), Республика Бурятия и Чеченская Республика не стали вносить каких-либо изменений в раздел «Основные понятия», а вот Курганская и Волгоградская область тщательно поработали над терминологией.

В Курганской области термины Федеральных правил рассортировали по алфавиту (что, кстати говоря, удобнее), а заодно добавили еще четыре дополнительных термина: «виза», «внутренний документ», «входящий документ» и «исходящий документ», используя немного подправленные определения из ГОСТ Р 51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения».

Волгоградская область исправила грубую логическую ошибку, допущенную в Федеральных правилах, где понятие «документ» определено через «официальный документ», просто переставив эти слова местами. В итоге полученное определение больше соответствует нашему законодательству, чем федеральное. В число основных понятий были добавлены «бланк документа», «виза официального документа» и «электронный документ», а исключены определения документирования и службы делопроизводства.

Волгоградская область исправила грубую логическую ошибку, допущенную в Федеральных правилах, где понятие «документ» определено через «официальный документ», просто переставив эти слова местами.

РАЗДЕЛ «СОЗДАНИЕ ДОКУМЕНТОВ»

Мнения регионов о размерах полей листа разделились. Если все согласилось с федеральной точкой зрения о верхнем и нижнем поле – 20 мм, то в отношении правого и левого полей сложилась другая картина (Таблица 2 на с. 19).

При этом документы органов исполнительной власти Курганской области должны печататься «на стандартных листах белой бумаги» (п. 20), а Чеченская Республика установила, что все ее документы должны печататься шрифтом Times New Roman, «как правило, № 14» (п. 3.1).

Процедура разработки и утверждения образцов бланков государственных органов также различается. Волгоградская и Курганская области предпочли разрешить утверждать бланки не приказами, а правовыми актами

ТАБЛИЦА 2

Размеры левого и правого полей листа документа

Автор документа	Левое поле, мм	Правое поле, мм
Российская Федерация	20	10
Волгоградская область	20	10
Республика Бурятия	20	10
Чеченская Республика	20	10
Чувашская Республика	20	15
Курганская область	25	10
Республика Саха (Якутия)	25	15

руководителей (п. 4.5 и 23 соответственно), Чувашская Республика сформулировала пункт таким образом, чтобы иметь возможность вводить бланки просто грифом утверждения (п. 3.4), а Чеченская Республика разрешила утверждать бланки «в составе инструкции по делопроизводству» (п. 3.4).

Республика Бурятия уточнила виды бланков документов, которые могут использоваться (п. 10), включив в их число общий бланк, бланк письма, бланк резолюции и бланк конкретного вида документа.

Республика Саха (Якутия) разрешила своим органам исполнительной власти использовать только продольный вариант расположения реквизитов (п. 7).

Что касается списка реквизитов, то Курганская область переупорядочила и расширила его, добавив еще три позиции. Курганские специалисты, в отсутствие на момент разработки своих Правил официальных разъяснений, не стали гадать, что означает термин «Указания по исполнению документа», и добавили привычный и понятный реквизит «Резолюция». Кроме того, были также добавлены реквизиты «Отметка о поступлении документа в орган власти» и «Идентификатор электронной копии документа».

Волгоградская и Курганская области уточнили название реквизита «Вид документа», заменив его на «Наименование вида документа». Кроме того, Курганская область заменила названия еще нескольких реквизитов: «Заголовок к тексту» появился вместо «Наименования документа»; «Визы согласования документа» – вместо просто «Визы»; «Ссылка на регистрационный номер и дату документа» – вместо «Ссылки на исходящий номер и дату документа адресанта».

Это свидетельствует о том, что довольно бедная терминология Федеральных правил не очень понравилась регионам, которые активно ее дополняют привычными формулировками из отмененной ныне Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти. Регионы также не оценили новаторские определения терминов и названия реквизитов.

РАЗДЕЛ «ТРЕБОВАНИЯ К ОРГАНИЗАЦИИ ДОКУМЕНТООБОРОТА»

В Чувашской Республике уточнили пункт о сроках регистрации документов. Из общего правила регистрации поступивших документов в день поступления были предусмотрительно исключены письменные обращения

граждан со ссылкой на положения Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «Об обращениях граждан» (в ред. от 27.07.2010), предусматривающие регистрацию таких обращений в течение трех дней с момента поступления в орган исполнительной власти (п. 4.5). Кроме того, установлено, что регистрацию документов после подписания руководством осуществляет «структурное подразделение органа исполнительной власти, ответственное за исполнение документа» (п. 4.9), – в отличие от остальных пяти регионов, которые предпочитают, чтобы регистрацию проводила служба делопроизводства. В Курганской области, правда, уточнили, что данный пункт относится только к исходящим документам, оставив таким образом за бортом внутренние документы (п. 15).

Три региона оказались более продвинутыми по сравнению с федеральным центром в плане возможных способов доставки и отправки документов. Помимо почтовой связи, фельдъегерской связи и электросвязи, имеющих в распоряжении федеральных органов (кстати, что такое электросвязь? Кто вообще сейчас использует этот термин?), в Курганской области почту можно доставлять с нарочным, а в Бурятии и Волгоградской области – с помощью электронной почты.

Далее в Курганской области добавили несколько собственных статей в этот раздел.

Правила Курганской области

10. Предварительное рассмотрение документов включает в себя анализ содержания документа, его реквизитов с целью определения дальнейшего движения документа.

[...] 14. Исполнение документа представляет собой выполнение всех указаний по исполнению документа, подтвержденное соответствующей визой руководителя, дававшего указания.

Республика Саха (Якутия) и Курганская область изменили положение о передаче документов между структурными подразделениями.

Федеральные правила

23. Передача документов между структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти осуществляется **через службу делопроизводства**⁹.

⁹Выделено автором.

Правила Республики Саха (Якутия)

24. Передача документов между структурными подразделениями органа исполнительной власти осуществляется **в установленном в органе исполнительной власти порядке**¹⁰.

Правила Курганской области

18. Передача документов между структурными подразделениями органа власти осуществляется **через службу делопроизводства этих подразделений**¹¹.

Формулировка в Федеральных правилах слишком гибкая, она не учитывает ни разнообразие возможных ситуаций, ни необходимость работать не только с организационно-распорядительной документацией, но и с иными видами документов. Вариант Республики Саха (Якутия), на наш взгляд, наиболее практичный, поскольку позволяет органам власти организовать работу так, как им удобнее.

РАЗДЕЛ «ДОКУМЕНТАЛЬНЫЙ ФОНД ОРГАНА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ»

В данном разделе Волгоградская и Курганская области не стали навязывать исполнительным органам власти разработку перечня документов, «образующихся в процессе его деятельности, а также в процессе деятельности подведомственных ему организаций, с указанием сроков хранения».

Что касается согласования номенклатуры органа власти с ЭПК, то Курганская область дала более корректную формулировку по сравнению с Федеральными правилами: «не реже одного раза в пять лет» вместо «один раз в пять лет», а Республика Саха (Якутия) уточнила, что номенклатура дел должна быть утверждена руководителем организации «не позднее 15 декабря текущего года» (п. 29б) вместо «безразмерной» формулировки «не позднее конца текущего года» Федеральных правил.

Разошлись мнения регионов и о сроках передачи в архив органа государственной власти дел постоянного и временного (свыше 10 лет) хранения (Таблица 3).

РАЗДЕЛ «ОСОБЕННОСТИ РАБОТЫ С ЭЛЕКТРОННЫМИ ДОКУМЕНТАМИ»

Самым интересным, на наш взгляд, является раздел, посвященный работе с электронными документами. Складывается впечатление, что чем более развито использование в регионе электронных документов, тем значительнее был переработан данный раздел.

Чувашская Республика в данном разделе ничего менять не стала. В Правилах Республики Бурятия вообще практически весь раздел заменен следующим пунктом 42.

Правила Республики Бурятия

42. Порядок подготовки, создания, учета и контроля исполнения электронных документов определяется соответствующими Регламентами системы электронного документооборота исполнительных органов государственной власти Республики Бурятия.

Показательно, что два региона (Курганская область и Республика Бурятия) исключили положение об использовании ЭЦП для подписания электронных документов, а Чеченская Республика разъяснила, что одним из способов «подтверждения действий с электронными документами, при которых электронная цифровая подпись не используется», является применение логина и пароля доступа (п. 6.3). Волгоградская область отметила, что ЭЦП используется не только для подписания документов, но и для «рассмотрения, согласования, исполнения» (п. 6.3).

В Правилах Чеченской Республики уточнено, что служба делопроизводства обязана проверять подлинность ЭЦП только в тех документах, где она проставлена (п. 6.5).

Курганская область ввела достаточно необычный пункт, содержащий требования к форматам документов, причем в число разрешенных к использованию

ТАБЛИЦА 3**Сроки передачи документов на хранение в ведомственный архив**

Автор документа	Не ранее чем	Не позднее чем
Российская Федерация	1	3
Республика Саха (Якутия)	1	3
Волгоградская область	1	3
Чеченская Республика	1	3
Чувашская Республика	1	3
Курганская область	2	3
Республика Бурятия	Дела со дня их формирования до передачи в Национальный архив Республики Бурятия (не ранее чем через 10 лет со дня начала их использования или хранения в структурных подразделениях) или на уничтожение хранятся в структурных подразделениях по месту их формирования (п. 35, 38)	

¹⁰Выделено автором.¹¹Выделено автором.

форматов не попали офисные форматы компании Microsoft. Безусловно, это интересный способ «обеспечения совместимости систем электронного документооборота» в стране, где форматы *.doc, *.xls и *.rtf являются доминирующими.

Правила Курганской области

39. В целях обеспечения совместимости систем электронного документооборота органов власти электронный документ должен иметь формат pdf 1.4 и odf 1.2.

Волгоградская область указала, что хранение электронных документов должно осуществляться в формате, исключающем возможность редактирования.

Правила Волгоградской области

6.12. Хранение электронных документов в АСЭД осуществляется в файле формата, исключающего возможность редактирования.

Этому требованию, строго говоря, не соответствует даже формат *.pdf. Более корректно было бы не ссылаться на форматы, а просто потребовать, чтобы при хранении электронных документов в системе электронного документооборота они были защищены от внесения изменений.

Волгоградская область достаточно серьезно переработала этот раздел Правил, в частности, уточнив, что все органы исполнительной власти области работают в единой автоматизированной системе электронного документооборота. Кроме того, затронуты вопросы защиты информации, достоверности и целостности данных.

Правила Волгоградской области

6.1. Электронные документы, поступающие по единой автоматизированной системе электронного документооборота органов исполнительной власти Волгоградской области (далее именуется – АСЭД), проходят регистрацию в АСЭД в установленном порядке.

[...] 6.14. Защита информации в АСЭД осуществляется в соответствии с законодательством.

6.15. Достоверность данных в АСЭД обеспечивается пользователями при вводе информации.

6.16. Целостность данных в АСЭД обеспечивается путем администрирования программно-аппаратных средств комплексной информационной системы «Электронное правительство Волгоградской области».

Наконец, в Правила Курганской области добавлен пункт, показывающий, что, в отличие от федерального центра, там всерьез думают о создании электронных архивов.

КСТАТИ

Регионы внесли уточнения и дополнительные пункты даже в состав данного в приложении к Федеральным правилам Перечня обязательных сведений о документах, используемых в целях учета и поиска документов в системах электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти. Волгоградская область добавила «Краткое содержание» и уточнила, что «Наименование текста» следует понимать как «Заголовок к тексту».

Республика Саха (Якутия) добавила реквизит «Отметка о контроле».

Курганская область заменила пару реквизитов «Дата поступления документа» и «Входящий номер документа» на «Отметку о поступлении документа», добавила «Текст документа (в виде кодов, в виде графического образа)» и уточнила, что «индекс дела» – это индекс по номенклатуре. Кроме того, не планируется использовать «Ссылку на исходящий номер и дату документа» и «Сведения о переадресации документа».

Такой разницей в использовании метаданных (реквизитов) электронных документов может привести к проблемам при налаживании электронного межведомственного взаимодействия федерального центра с регионами, а также между регионами. Это, прежде всего, может отразиться на программах построения электронных правительств в регионах и на реализации оказания электронных государственных услуг, при которых потребуется или взаимодействие федерального центра и регионов, или передача электронных документов между органами различных регионов.

Правила Курганской области

49. Электронные документы постоянного хранения передаются и принимаются на хранение в сопровождении программных средств, позволяющих их воспроизвести, и с необходимым комплектом сопроводительной документации.

Остальные регионы пока не предусмотрели, что делать с создаваемыми ими электронными документами постоянного срока хранения, а жаль!

Подводя итоги, можно отметить, что снова наблюдается та же картина, которую можно было видеть после принятия Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации»: регионы принимают вроде бы очень похожие документы, однако при внимательном рассмотрении в них можно найти немало существенных отличий. Недостаточная проработанность федеральных нормативных документов приводит к тому, что регионы как могут «латают дыры» уже на своем уровне, но каждый по-своему. В результате продолжается процесс разрушения единой системы делопроизводства, и не очень утешает даже то, что региональные документы во многих отношениях лучше федеральных. ■