

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

# ПРАВИЛА ДОПОЛНИЛИ – ВОПРОСЫ ОСТАЛИСЬ

Значительные реформы, осуществленные за последние два года в области права и государственного управления и, в частности, в сфере делопроизводства, привели к тому, что появилась необходимость в доработке Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, утвержденных постановлением Правительства РФ от 15.06.2009 № 477 (далее – Правила делопроизводства). План мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 12.02.2011 № 176-р, предусматривал подготовку соответствующего проекта постановления Правительства в апреле 2011 г., однако разработка и согласование документа были завершены только этим летом. Изменения в Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти были внесены постановлением Правительства РФ от 07.09.2011 № 751.

## РАСШИРЕНИЕ ТЕРМИНОЛОГИИ

В свое время я уже критиковала терминологический раздел Правил делопроизводства за многочисленные ошибки и неточности<sup>1</sup>. К сожалению, разработчики не воспользовались представившейся им возможностью исправить эти ошибки, которые стали все чаще доставлять неприятности государственным органам, особенно в случае судебных споров.

В то же время в Правила делопроизводства введен ряд новых терминов:

- **электронный образ документа** – электронная копия документа, изготовленного на бумажном носителе;
- **сканирование документа** – получение электронного образа документа;
- **система электронного документооборота** – информационная система, обеспечивающая сбор документов (включение документов в систему), их обработку, управление документами и доступ к ним;
- **электронный документооборот** – документооборот с применением информационной системы.

Термин «сканирование документа» в таком толковании уже использовался в отраслевой литературе и в отдельных нормативных актах, причем в ряде формулировок также подчеркивалось, что сканируются не любые, а только аналоговые документы:

### Извлечение

**из Порядка работы органов исполнительной власти города Москвы, государственных учреждений и государственных унитарных предприятий города Москвы с электронными документами, подписанными электронной цифровой подписью** (утвержден постановлением Правительства Москвы от 10.04.2007 № 249-ПП)

2.8.1. Сканирование бумажного документа – создание электронного образа бумажного документа с помощью специальных средств, обеспечивающих преобразование изображения на бумажном или ином материальном носителе в цифровую форму.

Термин «электронный документооборот» определен не лучшим образом: не уверена, что такое узкое определение охватывает, например, обмен электронными документами, созданными на отдельных компьютерах и не введенными в СЭД или иные ведомственные информационные системы.

Одновременно в документе появилось такое дополнение: «иные понятия, используемые в настоящих Правилах, соответствуют понятиям, определенным в законодательстве Российской Федерации» (п. 4). С правовой точки зрения это всего лишь избыточная констатация очевидного

<sup>1</sup>Храмцовская Н.А. Новые Правила делопроизводства: пристальный взгляд специалиста // Делопроизводство и документооборот на предприятии. 2009. № 8. С. 14–23 ([http://www.eos.ru/eos\\_delopr/eos\\_analytics/detail.php?ID=64383](http://www.eos.ru/eos_delopr/eos_analytics/detail.php?ID=64383)).

факта. С точки зрения управления документами, на наш взгляд, такие формулировки также свидетельствуют о неосведомленности разработчиков Правил делопроизводства о том, как плохо и противоречиво определена в законодательстве даже базовая терминология, что вынуждает суды регулярно обращаться за помощью к применяемым на добровольной основе стандартам.

### ШАБЛОНЫ ИЛИ БЛАНКИ?

Пункт 6 Правил делопроизводства теперь дополнен еще одним абзацем: «При подготовке документов в федеральном органе исполнительной власти используются электронные шаблоны бланков документов».

В такой формулировке применение шаблонов становится не возможностью, а обязательным требованием, что, на наш взгляд, неразумно.

Пункт 8 изложен в следующей редакции: «Образцы бланков и электронные шаблоны бланков документов федерального органа исполнительной власти утверждаются руководителем этого федерального органа исполнительной власти».

С нашей точки зрения, разработчики документа не учли ни того, что электронные шаблоны могут использоваться по-разному (в одних организациях они уже вытеснили бланки, а в других – являются не более чем электронной формой утвержденных бланков; кроме того, шаблоны сплошь и рядом представляют собой отнюдь не чистые бланки, а заготовки документов, содержащие стандартные тексты, которые регулярно актуализируются), ни возможности делегирования руководителем федерального органа полномочий по разработке и утверждению шаблонов.

Одновременно из этого пункта Правил делопроизводства исчезло упоминание о том, что бланки и шаблоны должны утверждаться приказами, что, возможно, порадует тех, кто предпочитает использовать гриф утверждения.

### РЕКВИЗИТЫ ДОКУМЕНТОВ: ОНИ ВОЗВРАЩАЮТСЯ

Многие специалисты в свое время «ругали» Правила делопроизводства за то, что в них часть привычных реквизитов пропала, а часть была переименована. Похоже, игры с реквизитами продолжаются.

Вместо реквизита «Должность лица, подписавшего документ» введен реквизит «Должность лица – автора документа» (п. 9).

Это очередной терминологический «новодел», не соответствующий традициям отечественного делопроизводства. Во всех отечественных стандартах<sup>2</sup> автором документа считается юридическое лицо или его структурное подразделение, а не руководитель, уполномоченный подписывать документы от их имени.

Вместо реквизита «Наименование документа» вводится реквизит «Наименование либо аннотация документа». Возвращается реквизит «Отметка о поступлении документа».

### РЕГИСТРАЦИЯ ДОКУМЕНТОВ – ТОЛЬКО В ДЕНЬ ПОСТУПЛЕНИЯ

Изменена формулировка п. 16 Правил делопроизводства, регламентирующего сроки регистрации документов:

Было	Стало
Регистрация поступивших документов осуществляется, <b>как правило, в день поступления</b> <sup>3</sup> , создаваемых – в день подписания или утверждения либо на следующий рабочий день	Регистрация поступивших документов осуществляется <b>в день поступления</b> <sup>4</sup> , создаваемых – в день подписания или утверждения либо на следующий рабочий день

Получается, что теперь документы требуется регистрировать в день поступления, независимо от обстоятельств. Остается только рекомендовать всем, уходя на выходные и праздники, отключать факсы и иные средства связи, чтобы невольно не стать нарушителями.

В очередной раз создатели документа не изучили положения уже действующих законов и включили в подзаконный нормативный акт положения, противоречащие действующему законодательству.

Приведу положения лишь нескольких законов, о которых разработчикам полезно было бы знать:

#### Извлечение

**из Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ  
«О порядке рассмотрения обращений  
граждан Российской Федерации»**  
(в ред. от 27.07.2010)

Статья 8. Направление и регистрация письменного обращения

[...] 2. Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

[...]

#### Извлечение

**из Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ  
«Об обеспечении доступа к информации  
о деятельности государственных органов  
и органов местного самоуправления»**  
(в ред. от 11.07.2011)

Статья 18. Запрос информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

[...] 5. Запрос, составленный в письменной форме, подлежит регистрации в течение трех дней со дня его поступления в государственный орган, орган местного самоуправления. Запрос, составленный в устной форме, подлежит регистрации в день его поступления с указанием даты и времени поступления.

[...]

<sup>2</sup>См., например, Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, утвержденные приказом Росархива от 23.12.2009 № 76, Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов: Методические рекомендации по внедрению ГОСТ Р 6.30-2003 (Сост.: М.Л. Гавлин, А.С. Красавин, Л.В. Кузнецов и др.; Общ. ред. М.В. Ларин, А.Н. Сокова; Росархив, ВНИИДАД. М., 2003); ГОСТ Р 51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения».

<sup>3</sup>Выделено автором.

<sup>4</sup>Выделено автором.

Формулировка п. 17 Правил делопроизводства также изменена, в результате чего становится обязательным наличие в организации регламента по работе с обращениями граждан:

Было	Стало
Обращения граждан регистрируются и формируются в дела отдельно от других документов федерального органа исполнительной власти	Обращения граждан регистрируются и формируются в дела отдельно от других документов федерального органа исполнительной власти <b>в соответствии с регламентом по работе с обращениями граждан<sup>5</sup></b> , утверждаемым руководителем федерального органа исполнительной власти

## КСТАТИ

Обращения юридических лиц, которые тоже пишут в органы государственной власти, остались вне поля зрения Правил делопроизводства. Таким образом, порядок их регистрации и формирования в дела может быть определен самим органом власти.

## НОВОЕ В РАБОТЕ С ЭЛЕКТРОННЫМИ ДОКУМЕНТАМИ

Практически полностью переписан раздел VI «Особенности работы с электронными документами в федеральном органе исполнительной власти», причем по непонятным причинам перечислены только два вида документированной информации.

### Правила делопроизводства:

37. В федеральном органе исполнительной власти создаются и используются:

электронные документы, создаваемые в электронной форме без предварительного документирования на бумажном носителе;

электронные образы документов, полученные в результате сканирования документов и хранящиеся в системе электронного документооборота.

Электронный документ должен быть оформлен по общим правилам делопроизводства и иметь реквизиты, установленные для аналогичного документа на бумажном носителе, за исключением оттиска печати и изображения Государственного герба Российской Федерации.

Следует отдать должное разработчикам: данная формулировка куда более корректная, чем в предыдущей редакции. Однако незнание современных технологий все-таки сказалось: авторы Правил делопроизводства, похоже, верят в то, что электронные документы могут лишь имитировать традиционные бумажные. Однако сейчас документами считаются базы данных и отдельные записи в них, существуют электронные фото- и аудиовизуальные документы, чертежи, созданные в системах автоматизированного проектирования, и многое другое, и их вряд ли возможно оформить «по общим правилам делопроизводства» (а вот изображение государственного герба вставить в документ, наоборот, несложно, и это уже общепринятая практика).

<sup>5</sup>Выделено автором.

<sup>6</sup>Выделено автором.

<sup>7</sup>Здесь и ниже выделено автором.

Удивляет привязка электронных образов документов к системе электронного документооборота. С нашей точки зрения, место хранения электронных образов никакого принципиального правового значения не имеет: например, если образ заверен ЭЦП или электронной подписью и хранится вне СЭД (скажем, в каком-нибудь государственном реестре), его юридическая и доказательная сила будет ровно той же, что и при хранении в СЭД.

Изменения, внесенные в п. 38 Правил делопроизводства о подписях, мало того что неудачны – они способны создать государственным органам неприятности. Понятно, что предполагалось привести текст Правил делопроизводства в соответствии с Федеральным законом от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (в ред. от 01.07.2011). К сожалению, авторы изменений не учли, что пока еще порядок использования электронной подписи юридического лица (а как иначе понимать «электронную подпись федерального органа исполнительной власти»?) у нас не установлен и в действительности документы подписываются ЭЦП или квалифицированными подписями должностных лиц:

### Правила делопроизводства:

38. При передаче электронных документов в другие государственные органы документы заверяются электронной подписью **федерального органа исполнительной власти – автора документа<sup>6</sup>** в соответствии с Федеральным законом «Об электронной подписи».

Новая формулировка п. 39 ошибочна в правовом плане. Если документ подписан, то у него есть и подпись, и эта подпись будет электронной. Правильно было бы вместо «электронная подпись не используется» написать «усиленная электронная подпись не используется»:

### Правила делопроизводства:

39. При обработке, рассмотрении, согласовании и подписании электронных документов в системе электронного документооборота во внутреннем документообороте федерального органа исполнительной власти могут использоваться способы подтверждения действий с электронными документами, при которых **электронная подпись<sup>7</sup>** не используется, при условии, что программные средства, применяемые в федеральном органе исполнительной власти, позволяют однозначно идентифицировать лицо, **подписавшее документ**.

Пункт 40 вызывает недоумение: исходя из его смысла, состав документов федерального органа исполнительной власти определяется вовсе не соответствующей законодательно-нормативной базой и деловыми потребностями федеральных органов исполнительной власти, а руководителем федерального органа исполнительной власти на основе рекомендаций Федерального архивного агентства:

**Правила делопроизводства:**

40. Состав электронных документов, обращающихся в системе электронного документооборота, определяется руководителем федерального органа исполнительной власти на основе рекомендаций Федерального архивного агентства и в соответствии с перечнем документов, создание, хранение и использование которых может осуществляться исключительно в форме электронных документов.

Перечень документов, создание, хранение и использование которых может осуществляться исключительно в форме электронных документов, утверждается руководителем федерального органа исполнительной власти по согласованию с Федеральным архивным агентством.

Об оторванности от жизни п. 41, согласно которому «чего нет в СЭД, того не существует», сказано достаточно. Дополнительную пикантность ему придает то, что Минкомсвязь России уже опубликовала Требования к информационным системам электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, учитывающие в том числе необходимость обработки посредством данных систем служебной информации ограниченного распространения (утверждены приказом Минкомсвязи России от 02.09.2011 № 221)<sup>8</sup>, и я уверена, что практически ни одна СЭД федеральных органов исполнительной власти в данный момент им не соответствует.

**Правила делопроизводства:**

41. Электронные документы создаются, обрабатываются и хранятся в системе электронного документооборота федерального органа исполнительной власти. Система электронного документооборота федерального органа исполнительной власти должна соответствовать требованиям, установленным Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Пункт 45 также вызывает ряд вопросов. Во-первых, сейчас широко распространен электронный учет бумажных документов и электронное движение регистрационных карточек бумажных документов. Согласно смыслу указанного пункта, это не считается включением документа в систему электронного документооборота, что вообще-то весьма спорно.

**Правила делопроизводства:**

45. Документы, создаваемые в федеральном органе исполнительной власти и (или) поступившие в федеральный орган исполнительной власти на бумажном носителе, включаются в систему электронного документооборота после сканирования и создания электронных образов документов. Включение электронного образа документа в систему электронного документооборота возможно после его сравнения с подлинником документа.

Идея контроля качества включаемых в СЭД образов документов разумна, однако возникает вопрос: не станут ли чрезмерно ретивые проверяющие требовать соответствующих документальных доказательств? Возможно, государственным органам стоит вписать соответствующие «пра-

вильные» формулировки в свои внутренние нормативные акты, регламентирующие процесс сканирования документов и прикрепление полученных образов к карточкам в СЭД.

В п. 47 добавлено, на наш взгляд, крайне вредное положение, предписывающее использовать конкретную технологию формирования электронных дел, плохо совместимую с существующими способами формирования электронных дел в реальных СЭД. Похоже, разработчики об иных способах работы с документами, помимо их раскладки по папкам Windows, не слышали:

**Правила делопроизводства:**

47. Электронные документы формируются в дела в соответствии с номенклатурой дел и индексируются в порядке, установленном в отношении дел, составленных из документов на бумажном носителе.

[...]

Главной особенностью СЭД является то, что дела, которые видит в системе пользователь, существуют виртуально. Это позволяет формировать их более гибко: документ может присутствовать в нескольких различных делах, имеющих разные сроки хранения. Более того, некоторые развитые СЭД позволяют представителям различных подразделений показывать документы, структурированные так, как удобно именно этим подразделениям: специалист службы ДОУ может видеть одну структуру, близкую к традиционной и удобную для назначения и отслеживания сроков хранения, а специалист по работе с обращениями граждан – другую. СЭД также позволяет более детально структурировать как документальный фонд организации, так и документы внутри дел; и способна управлять документами, не сформированными в дела.

Вопрос увязки традиционной номенклатуры дел с выполняющей сходные функции в СЭД классификационной схемой (термин введен в оборот п. 8 Требований) требует отдельной серьезной проработки. В Требованиях, на наш взгляд, об этом сказано очень осторожно и с пониманием того, что классификационная схема решает более широкий круг задач и охватывает больше электронных материалов, чем номенклатура дел: «В классификационной схеме СЭД ФОИВ должны быть предусмотрены разделы и подразделы, соответствующие разделам и подразделам номенклатуры дел ФОИВ» (п. 19).

Внесенные в правила делопроизводства изменения почти не исправляют существующих ошибок, зато вносят новые и спорные положения.

Возможно, это и к лучшему: чем скорее федеральные ведомства столкнутся с крупными неприятностями, тем раньше Правительство обратит внимание на бедственное положение с законодательно-нормативным регулированием в области управления документами (и особенно электронными) и архивного дела.

Поскольку для российского делопроизводства свойственна многоукладность даже в федеральных органах государственной власти, возможно, стоило бы написать Правила делопроизводства иначе, зафиксировав в них требования и, по возможности, минимально навязывая конкретные технологические решения. ■

<sup>8</sup>Далее – Требования.