

О новых Правилах делопроизводства «из первых уст»

Приняты новые Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти. Об этом знаковом событии мы попросили рассказать одного из разработчиков Правил – заместителя директора ВНИИ документоведения и архивного дела – исторических наук, доцента Валентину Федоровну Янковую.

– Когда были утверждены новые правила, когда они начинают действовать? Какова судьба Типовых правил, действовавших прежде для федеральных органов власти?

Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти (далее – Правила) утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 г. № 477. Правила вступили в силу с даты их утверждения.

Действительно, до принятия Правил мы работали по другому нормативному документу – Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти. Но статус этого документа был совершенно иной: типовая инструкция была утверждена Министерством культуры и массовых коммуникаций (в настоящее время это Министерство культуры) Российской Федерации¹. Новый документ – Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти – утвержден Правительством Российской Федерации. Нужно отметить, что это первый случай в истории нашей страны, включая советский период, когда документ, регулирующий вопросы делопроизводства, принят Правительством. Это свидетельствует прежде всего о том, что с переходом на электронный документооборот, в условиях внедрения межведомственного электронного документооборота и электронного правительства, роль и значение делопроизводства только возрастают.

Возвращаясь к Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, хочу сказать, что этот документ с принятием Правил утратил свою силу. Об этом говорится в тексте самого постановления. Напомню: Типовая инструкция (в редакции 2005 г.) разрабатывалась в связи с принятием Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти², в пункте 11.1 которого говорилось:

«Делопроизводство в федеральных органах исполнительной власти организуется в соответствии с типовой инструкцией по делопроизводству в федеральном органе исполнительной власти..., утверждаемой Министерством культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации. Федеральные органы исполнительной власти издают свои инструкции по делопроизводству, согласованные с Федеральным архивным агентством».

Постановление Правительства Российской Федерации, утвердившее новые Правила, внесло и изменения в данный пункт типового регламента, теперь он действует в следующей редакции:

«11.1. 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. № 477. На основе указанных Правил федеральные органы исполнительной власти по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области архивного дела издают инструкции по делопроизводству».

Следовательно, основным нормативным документом, на основе которого федеральные органы исполнительной власти разрабатывают инструкции по делопроизводству, теперь являются Правила, а не Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти.

– Для кого обязательны новые Правила? Каковы последствия их несоблюдения?

Из названия Правил следует, что они адресованы федеральным органам исполнительной власти. К федеральным органам исполнительной власти у нас, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2008 № 724, относятся:

- федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, а также федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам;
- Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, а также федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам;
- Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации.

Но этим не ограничивается круг потребителей данных Правил. Дело в том, что сама разработка Правил была предпринята в связи с принятием Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»³, в ст. 11 (п. 2) которого говорилось следующее.

Именно в нем впервые появилось положение о том, что Правительство Российской Федерации определяет порядок документирования деятельности федеральных органов исполнительной власти и далее упоминались «Правила делопроизводства и документооборота», которые в иных государственных органах и органах местного самоуправления должны соответствовать тем правилам, которые установлены для федеральных органов исполнительной власти (см. пункт 2 статьи 11).

Поэтому отвечая непосредственно на ваш вопрос, подчеркиваю, что в соответствии с Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» пользователями Правил являются органы государственной власти (не только федеральные, но и органы власти субъектов Российской Федерации) и органы местного самоуправления.

Если говорить о том, какие могут быть последствия в случае несоблюдения Правил, то нужно обратить внимание на пункт 3 этого нормативного документа: «федеральный орган исполнительной власти на основе настоящих Правил с учетом условий и специфики своей деятельности разрабатывает инструкцию по делопроизводству, утверждаемую руководителем федерального органа исполнительной власти по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области архивного дела», то есть с Федеральным архивным агентством (Росархивом). Следовательно, если инструкция по делопроизводству федерального органа исполнительной власти не будет соответствовать Правилам, Росархив ее не согласует.

– Как остальные организации могут использовать Правила в своей работе? Например, при взаимодействии в федеральными органами власти, и не только.

В свое время Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, хотя и была предназначена только федеральным органам, использовалась очень широко, причем не только органами власти, но и государственными и негосударственными организациями, по крайней мере, в той части, которая не несла в себе специфики, присущей государственным структурам. Думаю, что и Правила тоже будут использоваться широко, хотя, конечно, не так, как Типовая инструкция по делопроизводству.

Нужно понимать, что статус Правил достаточно высок, документ утвержден Правительством Российской Федерации. В такого рода документах обычно устанавливаются общие принципы, правила, нормы.

Частности и детали в таких документах не прописываются. Кому-то может показаться, что многие положения Правил сродни утверждению «Волга впадает в Каспийское море», но дело в том, что эти «простые истины» никогда, ни в одном нормативном документе, тем более такого уровня, не были закреплены. Часто они составляют так называемые «делопроизводственные обычаи». Нас часто спрашивают по поводу того или иного делопроизводственного правила: «А где это написано?», и довольно часто бывает, что сослаться фактически не на что. Думаю, что теперь, по крайней мере какая-то часть таких положений, получила нормативное закрепление. Кроме того, нужно обратить особое внимание на 6-й раздел Правил «Особенности работы с электронными документами в федеральном органе исполнительной власти» и приложение к документу, которым определен перечень обязательных сведений о документе, необходимых для включения документа в систему электронного документооборота, учета и поиска документов. Определение состава этих обязательных сведений о документах важно для реализации межведомственного электронного документооборота.

– Что нового появилось в этом документе?

На мой взгляд, самым важным и ценным является раздел, устанавливающий некоторые базовые принципы работы с электронными документами. Его необходимость назрела – в настоящее время как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований ведется большая работа по созданию электронного правительства и реализации межведомственного электронного документооборота.

Напомню, что в этой сфере деятельности на федеральном уровне имеется только Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи», принятый в 2002 г., законодательство в области электронного документооборота, особенно в части организации работы с электронными документами, фактически отсутствует. В связи с этим федеральные органы исполнительной власти вынуждены разрабатывать собственные правила работы с электронными документами, но они

реализуются только в рамках ведомственного электронного документооборота. Для реализации межведомственного документооборота нужны общие, единые правила. В этом плане в Правилах сформулированы единые требования к работе с электронными документами, необходимые с точки зрения делопроизводства. К наиболее важным положениям относятся следующие:

электронные документы создаются, обрабатываются и хранятся в системе электронного документооборота федерального органа исполнительной власти (п. 37 Правил);

для подписания электронных документов федерального органа исполнительной власти используются электронные цифровые подписи. Используемые средства электронной цифровой подписи должны быть сертифицированы в установленном порядке. При рассмотрении и согласовании электронных документов в системе электронного документооборота федерального органа исполнительной власти могут использоваться способы подтверждения действий с электронными документами, при которых электронная цифровая подпись не используется (п. 38, 39);

в целях учета и поиска документов в системе электронного документооборота федерального органа исполнительной власти используются обязательные сведения о документах, приведенные в приложении к Правилам. Кроме обязательных сведений, определенных Правилами, в системе электронного документооборота федерального органа исполнительной власти могут использоваться дополнительные сведения о документах (п. 25);

при передаче поступивших электронных документов на рассмотрение руководителя федерального органа исполнительной власти, направлении электронных

документов в структурные подразделения и ответственным исполнителям федерального органа исполнительной власти, отправке электронных документов и хранении электронных документов вместе с электронными документами передаются (хранятся) их регистрационные данные (п. 42);

прием и отправка электронных документов осуществляются службой делопроизводства федерального органа исполнительной власти (п. 40);

исполненные электронные документы систематизируются в дела в соответствии с номенклатурой дел федерального органа исполнительной власти. При составлении номенклатуры дел указывается, что дело ведется в электронном виде. Электронные документы после их исполнения подлежат хранению в установленном порядке в федеральном органе исполнительной власти в течение сроков, предусмотренных для аналогичных документов на бумажном носителе (п. 44–46).

Не менее важен раздел V «Документальный фонд федерального органа исполнительной власти». В нем есть положение о том, что федеральный орган исполнительной власти разрабатывает и утверждает по согласованию с Росархивом перечень документов, образующихся в процессе его деятельности, а также в процессе деятельности подведомственных ему организаций, с указанием сроков хранения. В настоящее время лишь несколько федеральных органов исполнительной власти разработали ведомственные (отраслевые) перечни документов со сроками хранения. Отсутствие ведомственного перечня создает большие трудности при составлении номенклатуры дел и определении сроков хранения документов, поскольку имеющиеся типовые перечни документов со сроками хранения не содержат документации, отражающей специфику деятельности федерального органа

исполнительной власти и подведомственных ему органов и организаций.

– Когда началась работа над новыми правилами?

Разработка Правил была предусмотрена Планом подготовки проектов актов, необходимых для реализации Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2007 г. № 149-ФЗ, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.07.2007 г. № 1002-р. Ответственным исполнителем было определено Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации (ныне – Министерство культуры), соисполнителями – Минэкономразвития России, ФСБ России и другие ведомства. Минкультуры России поручило разработку проекта документа Федеральному архивному агентству (Росархиву), который привлек к этой работе ВНИИ документоведения и архивного дела.

Работа над Правилами фактически началась в 2008 году. В первом полугодии был подготовлен проект Правил, после чего началось обсуждение документа с соисполнителями и его согласование. Процесс был долгим, поскольку необходимо было учесть мнения различных ведомств. В процессе согласования документ трижды дорабатывался. Нужно сказать, что каких-то принципиальных возражений в процессе согласования практически не было высказано. Согласованный проект Правил в Правительство Российской Федерации был представлен Министерством культуры уже в 2009 г. Хотя в процессе обсуждения проекта Правил в Правительстве Российской Федерации в текст были внесены весьма серьезные изменения, сам процесс обсуждения шел в очень конструктивном духе и не занял много времени.

– Почему так долго? Какие проблемы в процессе разработки пришлось преодолевать?

Прежде всего нужно было понять назначение этого документа.

В тексте Правил сказано, что они устанавливают «единый порядок делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти». С учетом того, что любой нормативный документ устанавливает нормы

длительного действия, рассчитанные на широкий круг организаций или лиц, нужно было вычленивать то, что может составить этот «единый порядок делопроизводства», то, что может действовать длительное время, и то, что может быть применимо всеми федеральными органами исполнительной власти.

Конечно, нужно отметить и особый стиль изложения нормативного документа. Хотя у института был опыт подготовки проекта закона о документационном обеспечении управления и других нормативных документов, той же Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, тем не менее было не просто описать порядок делопроизводства, не уйдя в технологию работы с документами, что является предметом инструкции.

– Какие проблемы были при утверждении Правил и как они разрешались? Какие фрагменты пришлось удалить? Планируется ли их перенести в методические указания по применению новых правил?

Как я уже говорила, в процессе доработки проекта документа в Правительстве Российской Федерации он претерпел некоторые изменения и прежде всего был значительно сокращен.

В «нашей» версии этого документа был более полный раздел «Документирование деятельности федерального органа исполнительной власти», в частности, к этому разделу было два приложения: образцы бланков федерального органа исполнительной власти и правила оформления реквизитов документов, которые на последнем этапе обсуждения были сняты. Кроме того, были изменены названия некоторых реквизитов, на мой взгляд, необоснованно, например, реквизит «Заголовок к тексту» в Правилах называется «Наименование документа». Есть и другие положения, с которыми я не согласна.

Больше всего я сожалею о том, что нам не удалось отстоять раздел «Служба делопроизводства федерального органа исполнительной власти».

С нашей точки зрения, он был очень важен для повышения статуса этих подразделений в федеральных органах исполнительной власти. По имеющимся у нас данным, службы делопроизводства в большинстве федеральных органов исполнительной власти – не самостоятельные подразделения. Но это еще полбеда, главное то, что они входят в состав самых разных департаментов (управлений) – от контрольно-аналитического или департамента государственной службы и кадров до юридического и административно-хозяйственного. Мы пытались навести в этом плане хоть какой-то порядок, по крайней мере, у нас было сформулировано положение о том, что служба делопроизводства федерального органа исполнительной власти является самостоятельным структурным подразделением, подчиняющимся непосредственно руководителю федерального органа исполнительной власти или заместителю руководителя, курирующему вопросы информации и документации. Было еще одно, на наш взгляд, важное положение о том, что структура и штатная численность службы делопроизводства утверждаются руководителем федерального органа исполнительной власти на основе нормативных документов по труду. Этот раздел, к сожалению, был снят. Но наша потеря была компенсирована тем, что в текст самого постановления был включен пункт 3, которым были внесены изменения в п. 2.38 и 2.39 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 г. № 452. В старой редакции этого документа п. 2.29 был сформулирован следующим образом:

«2.39. Ответственность за организацию и ведение делопроизводства в структурных подразделениях федеральных органов исполнительной власти возлагается на руководителей этих подразделений.

Непосредственная работа по документационному обеспечению в структурных подразделениях осуществляется лицами, ответственными за делопроизводство».

В новой редакции он выглядит следующим образом:

«2.39. Организация и ведение делопроизводства в федеральном органе исполнительной власти осуществляются структурным подразделением федерального органа исполнительной власти, на которое возложены функции по ведению делопроизводства, а также лицами, ответственными за ведение делопроизводства в других структурных подразделениях федерального органа исполнительной власти».

Конечно, часть материала, не вошедшего в утвержденные Правила, можно и нужно будет включить в Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, предусмотренные постановлением Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 г. № 477, но многие положения в методические рекомендации нельзя будет включить просто по той причине, что они носят нормативный характер и могут быть только в нормативном правовом акте, а рекомендации, как вы понимаете, документ иного статуса – рекомендательный.

– Когда можно ожидать эти методические указания?

Сроки разработки данного документа определены постановлением Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 г. № 477, где в п. 4 сказано следующее: «Федеральному архивному агентству до 1 января 2010 г. утвердить методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти». Подготовка рекомендаций также поручена нашему институту – ВНИИ документоведения и архивного дела, который являлся разработчиком и типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах - исполнительной власти. Работа эта уже ведется.

– Благодарим Вас за то, что приоткрыли завесу внутренней кухни разработки и утверждения нормативной базы по делопроизводству. Надеемся, что разговор о новых Правилах делопроизводства в федеральных органах исполнительной

власти станет первой ласточкой, и в дальнейшем, когда завершится работа над Методическими рекомендациями по применению Правил, Вы сможете дать новые ориентиры нашим читателям.

1. Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти утверждена приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ от 08.11.2005 г. № 536.
2. Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 г. № 30.
3. Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 №149-ФЗ.