В соответствии с федеральным законодательством делопроизводство в федеральных органах исполнительной власти должно вестись в соответствии с правилами, утвержденными правительством РФ1. Эти правила появились спустя три года с момента введения в действие данной нормы2. Весь этот период организация делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти осуществлялось на основании Типовой инструкции по делопроизводству3, ссылка на которую содержалась в двух нормативных актах. Можно дискутировать в отношении правового статуса данной инструкции, но поскольку в нашей стране до сих пор нет четко выстроенной системы нормативно-правовых актов, закрепленной в соответствующем федеральном законе, это будет неблагодарным занятием. Тем не менее следует отметить тот факт, что в отсутствие законодательного регулирования сферы документационного обеспечения управления данная инструкция косвенно выполняла важную функцию по обеспечению единообразия в процессах документирования и организации работы с официальными документами на всей территории Российской Федерации. Принятие в июне 2009 г. постановления Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» позволяет констатировать легитимность нормативного характера новых правил делопроизводства. На основе указанных правил федеральные органы исполнительной власти по согласованию с Федеральным архивным агентством должны издать индивидуальные инструкции по делопроизводству. Кроме того, правовые нормы, содержащиеся в правилах, распространяются и на иные органы государственной власти, а также на органы местного самоуправления. Возникает вопрос: чем вызвана замена традиционного вида документа – инструкции, регламентирующей сферу документационного 1 Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» //СЗ РФ, 2006, № 31 (1 ч.), ст. 3448. 2 Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» //СЗ РФ, 2009, № 25, ст. 3060. 3 Приказ Минкультуры РФ от 8 ноября 2005 г. № 536 «О Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти» (зарег. Минюстом РФ 27 января 2006 г. № 7418) // Российская газета, 2006, 7 февр.

ЕРМОЛАЕВА Анна Всеволодовна – к.и.н., профессор кафедры документационного обеспечения управления ПАГС им. П.А. Столыпина kafdou@pags.ru

88 ВЛАСТЬ 2011’04

обеспечения управления, на правила? Об отнесении инструкции к категории нормативных актов четко сказано в соответствующем постановлении правительства РФ1. Не вызывает сомнений, что регламентация «отрасли деятельности, обеспечивающей документирование и организацию работы с официальными документами», предполагает, прежде всего, установление единой технологии, направленной на реализацию всех стадий оперативной жизни документа – с момента создания до исполнения им соответствующей функции. В этих целях инструкция как вид документа являлась наиболее предпочтительной, поскольку ее содержание, в отличие от иных видов нормативных актов, позволяет получать ответы не только на вопрос: что делать, но и как делать. Ссылка на то обстоятельство, что прерогатива нормативного акта – установление общих норм без механизма их реализации, в частности в отношении информационно-документационных процессов, не является обоснованной, да и само содержание новых Правил свидетельствует об обратном. В наименовании рассматриваемого документа имеется некоторое отступление от формулировки, содержащейся в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», согласно которой правила должны быть установлены на ведение «делопроизводства и документооборота». На эту неточность в использовании терминологии сразу же обратили внимание документоведы и архивисты. Термин «документооборот» является вторичным по отношению к термину «делопроизводство», поскольку организация документооборота является одним из компонентов делопроизводства как самостоятельной отрасли деятельности. Существует разная трактовка причин использования и фактического установления равенства между этими двумя терминами. Одна из версий – термину «делопроизводство» отводится сфера организации работы с документами на бумажных носителях, а термин «документооборот», 1 Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (с изм. на 24.03.2009) // СЗ РФ, 1997, № 33, ст. 3895; Российская газета, 2009, 27 марта.

который широко используется представителями компьютерных технологий, обозначает технологические процедуры по организации работы с электронными документами. Однако технология организации работы с документами на бумажных и электронных носителях идентична и включает в себя типовые процедуры (сбор, обработка, передача, хранение и т.п.), для реализации которых используются различные инструменты (технические средства). Это подтверждают и новые Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, которые отражают основные принципы организации работы с документами на бумажных и электронных носителях. В целях определения практического значения положений, содержащихся в Правилах, был проведен письменный опрос государственных гражданских служащих территориальных органов исполнительной власти (всего 52 чел.) – слушателей программы повышения квалификации «Документационное обеспечение управления и новые правила делопроизводства». В рамках данной статьи остановимся лишь на некоторых положениях, которые вызвали наибольшие дискуссии, и дадим необходимые комментарии. Первый аспект – внешняя форма документов. Согласно Правилам, «служба делопроизводства осуществляет проверку правильности оформления документа», а «неправильно оформленные документы возвращаются исполнителю» (п. 21). Однако при этом не указывается, нормам каких общегосударственных или локальных нормативных документов они должны соответствовать, кроме декларации о том, что «состав реквизитов документа определяется его видом и назначением» (п. 10). Как известно, определение вида документа непосредственно связано с его назначением. В свою очередь, назначение документа обусловлено спецификой деятельности как системы органов исполнительной власти в целом, так и функциями конкретного органа исполнительной власти в частности. Однако в рассматриваемых Правилах делопроизводства отсутствуют основные критерии, обусловливающие системный подход к установлению видового состава документов именно в федеральных органах исполнительной власти. Кроме того, положения Правил в части

2011’04 ВЛАСТЬ 89

создания документов вступают в противоречие с положениями стандарта на Унифицированную систему организационно-распорядительной документации (УСОРД)1 как по количеству используемых реквизитов, так и их наименованиям. Следует отметить, что данный стандарт разрабатывался в целях обеспечения единообразия внешней формы основных управленческих документов, а его уникальность состоит в том, что он используется в любой организации независимо от формы собственности. Поэтому отказ от уже имеющейся унификации может негативно сказаться на практической деятельности органов исполнительной власти по всей вертикали в их взаимодействии как с юридическими, так и с физическими лицами. Игнорирование положений стандарта в части регламентации оформления самих реквизитов не только не обеспечит унификацию внешней формы создаваемых документов, но и позволит манипулировать предоставляемыми сведениями. Данное замечание, в частности, относится к распространившейся в последнее время практике оформления такого реквизита, как «отметка о наличии приложений», в котором указывается только количество листов (например: Приложения: всего на 51 л.). Как в таком случае идентифицировать состав приложений, если не будут указаны наименования видов прилагаемых документов, количество листов в каждом из них и наличие необходимых экземпляров? Необходимо отметить, что Правила устанавливают реквизиты только для документов, создаваемых в процессе деятельности федерального органа исполнительной власти. В результате поток входящих документов оказался вне регламентации с точки зрения оформления на них необходимых реквизитов. Следовательно, «указание по исполнению документа» может не являться обязательным элементом для входящего документа, требующего принятия решения (исполнения), или может быть оформлено на отдельном листе. Следующий аспект – организация работы с электронными документами 1 ГОСТ Р 6.30-2003 «Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов», утв. постановлением Госстандарта РФ от 3 марта 2003 г. № 65. – М., ИПК Издательства стандартов, 2003.

в федеральном органе исполнительной власти. Наличие в Правилах специального раздела, посвященного данной категории документов, отмечено всеми участниками опроса и, по мнению респондентов, будет способствовать совершенствованию организации делопроизводства. С введением новых Правил отмечается установление общих принципов в организации работы с документами на бумажных и электронных носителях: – необходимость разработки единой номенклатуры дел; – регламентация обязательных сведений о документах, используемых в целях их учета и поиска в документных системах; – установление для электронных документов сроков хранения, аналогичных для документов на бумажном носителе и т.п. Это обусловливает необходимость разработки единых методов классификации и кодирования документированной информации, построения централизованной информационно-поисковой системы по документам федерального органа исполнительной власти. И последний аспект. В качестве одного из основных положений, содержащихся в разд. 5 «Документальный фонд федерального органа исполнительной власти», отмечена необходимость разработки перечня документов, образующихся в процессе деятельности федерального органа исполнительной власти и подведомственных ему организаций с указанием сроков хранения. Однако решение этой задачи невозможно без совершенствования самого процесса управления, требующего уточнения задач, стоящих перед органом исполнительной власти, и четкого распределения этих задач и функций по их выполнению между всеми организациями и структурными подразделениями. Одной из основных проблем является непроработанность процессов документообразования как на государственном, так и ведомственном уровнях. Доскональное изучение направлений управленческой деятельности, разбивка направления на функции, подфункции, задачи, процедуры, определение и закрепление состава документов, которыми оформляется каждая процедура, т.е. проектирование системы документации, отражающей это направление деятельности, в настоящее время проводятся в рамках разработки административных

90 ВЛАСТЬ 2011’04

регламентов исполнения государственных функций (услуг). Таким образом, указанный перечень должен аккумулировать все виды и разновидности документов, сопровождающих реализацию всех функций и услуг конкретного органа исполнительной власти по всей вертикали. В соответствии с Правилами, разработанный перечень документов должен быть согласован с Федеральным архивным агентством. Однако представляется, что данная процедура будет формальной и имеющей лишь констатирующий характер, поскольку согласование предполагается проводить на заключительной стадии формирования ведомственной системы документации. Таким образом, даже неполный анализ Правил свидетельствует о необходимости доработки и конкретизации целого ряда уже имеющихся положений и включения новых, что потребует внесения соответствующих дополнений и изменений. Сформулируем некоторые основные направления, которые, на наш взгляд, позволят, с одной стороны, обеспечить унификацию документационных процессов, с другой – отразить специфику документирования деятельности конкретного органа исполнительной власти: 1) изменения и дополнения должны обеспечить гармонизацию терминологической системы в сфере информационнодокументационного обеспечения управления; 2) содержание Правил должно способствовать началу переходного периода от

так называемого «делопроизводственного подхода» к организации работы с официальными документами к разработке системы управления документацией (информационному менеджменту); 3) одним из ключевых положений Правил должно быть указание на необходимость разработки органом исполнительной власти (министерством, федеральной службой, агентством) функциональных унифицированных систем документации и их последующее включение в состав Общероссийского классификатора управленческой документации1. Разработка данных систем должна координироваться исполнительным органом, ответственным за документационное обеспечение управления, и базироваться на единой методологической основе. Только при соблюдении этих условий станет возможным внедрение корпоративного межведомственного документооборота. В конечном итоге Правила делопроизводства должны стать неотъемлемым компонентом системы нормативных актов, регламентирующих деятельность федеральных органов исполнительной власти, и основным организационно-нормативным документом в сфере управления документацией.