

УДК 930.25(470)

В. В. Шибаев

НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА И АРХИВНОГО ДЕЛА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2018–2020 гг.

В статье анализируется ряд принятых в 2018–2020 гг. основополагающих нормативных актов, регламентирующих организацию делопроизводства и архивного дела в Российской Федерации. На основе анализа выявляются основные тенденции развития отечественного делопроизводства и архивного дела в современный период.

Ключевые слова: делопроизводство, документация, документ, система электронного делопроизводства, архив, архивное дело.

Нового в нормативно-правовом регулировании в сфере архивного дела в 2018–2020 гг., к сожалению, было немного. Следует отметить изменения в перечне федеральных органов власти, осуществляющих депозитарное хранение документов Архивного фонда Российской Федерации, находящихся в федеральной собственности, которые были дополнены Министерством чрезвычайных ситуаций, и исключением из него Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (упраздненной 1 июля 2018 г.) и Федеральной миграционной службы Российской Федерации (упраздненной 5 апреля 2016 г.) [О внесении].

В сфере организации документационного обеспечения основное внимание государство акцентирует на развитии ведомственного и межведомственного электронного документооборота. С этой целью утверждена Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации в 2017–2030 гг. [О стратегии], и программа «Цифровая экономика Российской Федерации» [Об утверждении программы]. В соответствии с положениями этих документов долю ведомственного и межведомственного электронного документооборота к 2025 г. планируется довести до 90 %. Работа в этом направлении идет, в 2018 г. был утвержден паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [см.: Национальная программа].

При этом М. В. Бельдова и Н. Г. Суровцева отмечают наличие сдерживающего фактора, который ограничивает дальнейшее развитие электронного документооборота в системе государственной власти – это проблема дальнейшего бытования электронных документов постоянного хранения в государственных архивах, поскольку опыта длительного хранения именно электронных документов не существу-

ет. Это приводит к закономерным опасениям и нежеланию государственных архивов принимать электронные документы, что тормозит разработку методического обеспечения процессов перехода от оперативного хранения электронных документов к архивному, разработку методики экспертизы электронных документов, их передачи на хранение и т. д. [Суровцева, Бельдова, с. 53, 60].

Основные изменения в области нормативного регулирования делопроизводства определило постановление Правительства РФ от 1 февраля 2020 г. № 71, которое обеспечило вступление в силу новых «Правил делопроизводства...» с 12 февраля 2020 г. [Об утверждении правил]. Новые «Правила делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления» (далее – Правила) были утверждены приказом Росархива еще 22 мая 2019 г., и зарегистрированы Минюстом 27.12.2019 г. [Правила].

Как отмечает В. Ф. Янковая, новые Правила были приняты в связи с расширением в 2017 г. полномочий Росархива, когда он получил право разрабатывать и утверждать правила делопроизводства в органах государства и местного самоуправления. Раньше такие полномочия были только у правительства. Сфера действия новых Правил расширена за счет органов местного самоуправления [Янковая]. Кроме того, по мнению В. Иритиковой, новые Правила были разработаны с целью «совершенствования делопроизводства и повышения эффективности работы с документами путем регламентации на единой правовой основе правил создания документов, технологий работы с ними, организации текущего хранения документов и подготовки к передаче в архив» [Иритикова].

Итак, новые Правила распространяются на федеральные органы государственной власти, органы государственной власти и иные государственные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. Санкций за несоблюдение Правил не предусмотрено, но федеральные органы государственной власти и иные федеральные органы должны согласовывать свои инструкции по делопроизводству с Росархивом. Если проект инструкции не будет соответствовать Правилам, Росархив ее не согласует, следовательно, руководитель госоргана не сможет ее утвердить. Аналогичный порядок установлен для госорганов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Отличие состоит в том, что они согласовывают инструкции с органом управления архивным делом субъекта Российской Федерации. Все перечисленные органы создают документы, входящие в Архивный фонд Российской Федерации. Росархив, устанавливая обязательные требования к делопроизводству, обеспечивает поступление в архивы полноценных, качественных, юридически значимых документов.

Положения Правил подходят и для коммерческих структур, хотя государство уже давно не устанавливает требований к делопроизводству в коммерческих компаниях, которые не готовы тратить на это время и деньги.

Новые Правила не распространяются на организацию работы с документами, которые содержат сведения, составляющие государственную тайну. К бухгалтерской, кадровой и другой специальной документации из Правил можно применять только общие принципы работы с документами, а также принципы подготовки документов к передаче на архивное хранение. Особенности работы со специальной документацией регулируют другие нормативные акты организации, например инструкция по кадровому делопроизводству и др.

Согласно требованиям раздела «Общие положения» Правил, организация работы с обращениями граждан и организаций, запросами информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, запросами о предоставлении государственных и муниципальных услуг должна соответствовать федеральным законам от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [Янковая].

В Правилах 2019 г. по сравнению с Правилами 2009 г., детально прописаны процессы делопроизводства. И еще одна важная новация этого документа – правила работы с электронными документами не выделены в отдельный раздел, а распределены по всем разделам в соответствии с жизненным циклом документа.

Существенно изменилась структура Правил. По требованию Минюста России был исключен раздел с терминами, поскольку устанавливать терминологию может только федеральный закон или нормативный акт, который утверждает Правительство Российской Федерации.

Появился раздел «Контроль исполнения документов (поручений)». Для делопроизводства это, конечно, не новость, но в Правилах 2009 г. и в Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти 2005 г. раздела о контроле документов и поручений не было.

Во многих государственных органах контроль исполнения документов и поручений еще несколько десятилетий назад передали из служб делопроизводства в другие подразделения, такие как инспекция при министре, контрольное / контрольно-аналитическое управление (департамент) и др. В настоящее время, когда везде используют

СЭД, контроль исполнения возвращается в службы делопроизводства. Именно по этой причине Правила дополнили новым разделом.

В отличие от предыдущих Правил, новый документ не имеет приложений. В проекте Правил они были, но в процессе доработки, согласования, регистрации их пришлось исключить.

Большое внимание в Правилах уделяется вопросам подготовки документов к передаче на хранение в архив, этому посвящен отдельный раздел. В нем отмечается, что экспертиза ценности документов проводится службой делопроизводства органа государственной власти или местного самоуправления совместно с экспертной комиссией данного органа на основе федерального законодательства и перечней типовых архивных документов. При этом участие представителей архивных учреждений федерального, регионального и муниципального уровней не оговаривается [Правила].

Традиционно основной акцент сделан на организации работы с электронными документами – во всех разделах новых Правил есть положения о работе с электронными документами. Специалисты обращают внимание на два основных аспекта.

Во-первых, это организация работы с так называемыми гибридными делами, то есть делами, часть документов которых на бумажном носителе, а часть – в форме электронных документов. В п. 6.26 Правил сказано, что если документы дела представлены на бумажном носителе и в форме электронных документов (т. е. дело «гибридное»), то бумажные документы необходимо оцифровать и включить в электронное дело. В дело, которое ведется на бумажном носителе, можно включить только документы, которые созданы или поступили в организацию на бумаге. В номенклатуру дел электронное дело и дело на бумажном носителе вносят как два тома с одним заголовком, индексом и сроком хранения.

Во-вторых, это раздел 4 «Управление документами в системе электронного документооборота», в котором обозначен состав обязательных сведений о документах, которые должны включаться в СЭД. В Правилах 2009 г. эти сведения вынесли в приложение № 1 и дали общим списком для входящих и исходящих документов, обращений граждан и т. д.

В новых Правилах эти сведения разделили в зависимости от документопотока. Выделили сведения для СЭД о входящих, исходящих, внутренних документах с отметкой о том, что их состав может меняться в зависимости от вида внутреннего документа. Также выделили сведения об обращениях граждан и ответах на них.

Кроме того, в Правилах отмечается, что в субъектах Российской Федерации, в которых используется единая СЭД, можно разрабаты-

вать и применять фактически типовую инструкцию по делопроизводству, которая установит единый порядок делопроизводства в органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации и / или органах местного самоуправления [Янковая; Иритикова].

Новые Правила, на наш взгляд, направлены на упорядочение делопроизводственных процессов и их нормативное регулирование в органах государственной власти. Это связано с тем, что развитие цифровых технологий, автоматизация делопроизводства, активное использование электронного документооборота ставят вопрос о необходимости унификации подхода к сходным процессам документационного обеспечения управления в различных органах государственной власти и местного самоуправления.

Практика показывает, что повышение эффективности управления только за счет технологических инноваций, например, внедрения «электронного правительства», системы межведомственного электронного документооборота оказалось недостаточным. Необходимо соответствующее локальное нормативно-методическое обеспечение.

Ведомства же зачастую не согласовывали свои инструкции по делопроизводству с Росархивом. Как отмечает А. И. Папков, из 72 действовавших в конце 2019 г. федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации только в 35 удалось выявить нормативные акты по делопроизводству в справочно-правовой системе «Гарант». При этом ни один из них не соответствовал требованиям Методических рекомендаций по разработке инструкции по делопроизводству 2009 г. [Папков, с. 22–24, 29–32].

К сожалению, в последнее время не наблюдается существенных изменений в области архивного законодательства. Происходят непрерывные перемены в обществе, государстве, технологиях. В таких условиях нормативное регулирование на уровне пошаговых инструкций становится бессмысленным, так как нормативно-правовые акты устаревают еще до их утверждения. По мнению Н. А. Храмовской, основным выходом является регулирование на высшем уровне целей и задач с тем, чтобы организации сами выбирали способы решения этих задач на практике, беря на себя всю ответственность за сделанный выбор. То есть необходимо сформулировать ясную, ориентированную на текущие и будущие потребности страны концепцию развития архивной отрасли и определить, какие нормативные изменения нужны для ее практической реализации [Храмовская].

Итак, в настоящее время в России происходит развитие нормативно-правового регулирования, прежде всего в сфере делопроизводства, обеспечивающего практику использования электронных документов в деятельности органов государственной власти, органов

местного самоуправления, граждан и организаций. При этом вопросы хранения документов, в том числе и в электронном виде, выпадают из поля зрения государства. В связи с этим задача обеспечения преемственности процессов оперативного и архивного хранения электронных документов приобретает особое значение в условиях недостаточной разработанности технологических основ процесса и понимания связанных с этим трудностей, с одной стороны, и стремительного накопления электронных документов постоянного хранения (реестров, кадастров), хранение которых на бумаге практически невозможно, с другой.

Иртыкова В. Новые Правила делопроизводства для госорганов и органов местного самоуправления [Электронный ресурс] // Делопроизводство и документооборот на предприятии. 2020 № 3. URL: <http://www.delo-press.ru/articles.php?n=33387> (дата обращения: 31.03.2020).

Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» // Правительство России : офиц. сайт. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/614/events/> (дата обращения: 31.03.2020).

О внесении изменений в перечень федеральных органов исполнительной власти и организаций, осуществляющих депозитарное хранение документов Архивного фонда Российской Федерации, находящихся в федеральной собственности, и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 10 октября 2008 № 746 : пост. Правительства РФ от 28.02.2019 № 214 // Федеральное архивное агентство : офиц. сайт. URL: http://archives.ru/documents/order_gov214_2019.shtml (дата обращения: 29.03.2020).

О стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг. : указ Президента Российской Федерации от 9.05.2017 № 203 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 20.

Об утверждении правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления : приказ Росархива от 22.05.2019 № 71. URL: <https://cdnimg.rg.ru/pril/180/50/99/57023.pdf> (дата обращения: 29.03.2020).

Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» : распоряж. Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 32. Ст. 5138.

Патков А. И. Нормативное регулирование делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти // Делопроизводство. 2019. № 4. С. 23–32.

Правила делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления : приказ Росархива от 22.05.2019 № 71 // Федеральное архивное агентство : офиц. сайт. URL: <http://archives.ru/documents/rules/office-work-rules-gos.shtml> (дата обращения: 29.03.2020).

Суровцева Н. Г., Бельдова М. В. Развитие нормативно-правового регулирования электронного документооборота в федеральных органах исполнительной власти // Делопроизводство. 2018. № 3. С. 52–60.

Храмцовская Н. А. Совершенствование отраслевого законодательства нужно начинать с разработки современной концепции архивного дела // Делопроизводство. 2019. № 3. С. 4–9.

Янковая В. Ф. Новые Правила делопроизводства и другие нормативные документы 2020 г. [Электронный ресурс] // Справочник секретаря. 2020. № 3. URL: <https://e.sekretaria.ru/791770> (дата обращения: 31.03.2020).