

Новые Правила делопроизводства для госорганов и органов местного самоуправления

Вера Иритикова

профессиональный управляющий документами, документовед,
приглашенный лектор Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ

Проанализируем содержание новых Правил по делопроизводству, которые вступили в силу 12 февраля 2020 года. Для кого они обязательны?

На какие положения Правил стоит обратить особое внимание при актуализации своей Инструкции по делопроизводству? Какие упущения Правил придется восполнять самостоятельно?

Обратите внимание на заложенную в Правилах систему распределения ответственности за организацию и ведение делопроизводства между службой делопроизводства, руководителями разного уровня и другими сотрудниками. Для претворения в жизнь недостаточно ее отражения в Инструкции по делопроизводству организации, может потребоваться актуализация кадровых документов.

Росархив разработал **Правила делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления**¹. Они были утверждены приказом Росархива от 22.05.2019 № 71 и зарегистрированы Минюстом России 27.12.2019.

При этом большой интерес представлял п. 2 приказа об их утверждении, в котором закреплялась особенность вступления Правил в силу: «приказ вступает в силу с даты издания Правительством Российской Федерации постановления о признании утратившим силу п. 1 постановления от 15.06.2009 № 477 “Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти”». То есть новые Правила должны были стать действующими только после отмены Правил делопроизводства в ФОИВ² 2009 года, которые (особенно в редакции 2016 года) достаточно успешно применялись в качестве нормативно-методической основы для внедрения СЭД и работы с электронными документами. Их использовали не только государственные, но и обычные коммерческие организации, чему способствовали Методические рекомендации по разработ-

¹ Далее – Правила; Правила 2019 года.

² Это общепринятое сокращение обозначает «федеральные органы исполнительной власти».

ке инструкций по делопроизводству в ФОИВ (утв. приказом Росархива 23.12.2009 № 76). Таким образом, новые Правила издаются взамен Правил делопроизводства в ФОИВ и должны действовать в статусе нормативного правового акта самого высокого уровня.

Ожидаемое постановление Правительства РФ было принято 01.02.2020 за № 71, официально опубликовано 04.02.2020 и обеспечило **вступление в силу новых Правил с 12 февраля 2020 г.**

Сфера применения

О разработке новых Правил делопроизводства на профессиональных конференциях в 2018–2019 гг. сообщали представители ВНИИДАД и Росархива в рамках презентаций *Примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях*³ (утв. приказом Росархива от 11.04.2018 № 44)⁴. Заявлялось, что для федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления будут созданы 2 отдельные примерные инструкции по делопроизводству, чтобы отразились в них не только общие технологические правила работы с документами, но и особенности их применения в разных органах власти и управления. Однако разработаны и утверждены были единые Правила, которые предстоит внедрять за счет разработки конкретных Инструкций по делопроизводству⁵:

- федеральным государственным органам;
- государственным органам субъектов РФ;
- органам местного самоуправления.

Это означает, что службы делопроизводства (аппараты и управления делами) федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерств, служб и агентств), их территориальных и подведомственных органов, а также аппараты органов власти субъектов Российской Федерации могут сразу **начать планировать работу** по внесению изменений в свои действующие Инструкции по делопроизводству (а возможно, и в ряд других документов, если их тоже придется актуализировать). Такая плановая работа обычно заканчивается приказом об утверждении и введении в действие новых вариантов Инструкций, Регламентов и Положений.

Первоочередное внедрение Правил станет задачей федеральных органов исполнительной власти (в собственных аппаратах и по отрасли).

См. статью «Новый нормативный документ – Примерная инструкция по делопроизводству в государственных организациях» в № 10 и 11' 2018. Анализ Примерной инструкции мы как раз начали с того, что разобрались, на кого она распространяется – какие организации считаются государственными

³ Органы государственной власти изначально не подпадали под действие той Примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях. Для госорганов тогда действовали Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти (утв. постановлением Правительства РФ от 15.06.2009 № 477; далее – Правила 2009 года), их заменили новые Правила 2019 года, которые мы анализируем в этой статье.

⁴ Далее – Примерная инструкция.

⁵ Пункты 1.2–1.3. Правил.

Напомним, что ФОИВ издают свои Инструкции по делопроизводству по согласованию с Росархивом.

А для органов местного самоуправления следовало бы разработать методические рекомендации. Однако о подобных планах мы пока не слышали, поэтому им, видимо, придется решать задачу внедрения новых Правил и актуализации своих инструкций по делопроизводству самостоятельно.

Структура и содержание

И Правила для госорганов и органов местного самоуправления (п. 1.2), и Примерная инструкция для государственных организаций (п. 1.2) разработаны с одинаково сформулированными целями – «совершенствование делопроизводства и повышение 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».

Таблица 1. Разделы нормативных правовых актов

Правила делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления (утв. приказом Росархива от 22.05.2019 № 71)	Примерная инструкция по делопроизводству в государственных организациях (утв. приказом Росархива от 11.04.2018 № 44)
1. Общие положения	1. Общие положения
2. Документирование управленческой деятельности	2. Документирование управленческой деятельности
3. Организация документооборота	3. Подготовка и оформление отдельных видов документов
4. Управление документами в системе электронного документооборота	4. Согласование проектов документов. Подписание (утверждение) проектов документов.
5. Контроль исполнения документов (поручений)	5. Организация документооборота
6. Документальный фонд государственного органа, органа местного самоуправления	6. Контроль исполнения документов (поручений)
7. Подготовка документов к передаче на хранение в архив государственного органа; выделение к уничтожению документов с истекшими сроками хранения	7. Организация работы исполнителя с документами
	8. Формирование документального фонда организации

Практика показала, что в процессе разработки конкретных инструкций по делопроизводству как государственные органы и организации, так и коммерческие компании часто заимствовали в свои инструкции структуру Правил 2009 года и Примерной инструкции 2018 года, на которые они ориентировались.

Однако при разработке Инструкции по делопроизводству на основе новых Правил 2019 года рекомендуем обратить внимание на следующие аспекты:

1. Кратко изложенный раздел 2 о документировании просто переносить в конкретную Инструкцию недостаточно. Его положения стоит развить и дополнить:
 - правилами составления и оформления отдельных видов документов (при этом обратите внимание на электронные сообщения, которые необходимы для реализации гос- и муниципальных услуг в соответствии с административными регламентами);
 - классификаторами документов, которые составляются и оформляются исключительно в бумажной и исключительно в электронной форме;
 - классификатором имен файлов электронных документов;
 - классификатором применяемых типовых унифицированных форм документов;
 - порядком утверждения электронных шаблонов (электронных моделей бланков) и т.п.

То есть для реального перехода на электронный документооборот необходима разработка дополнительного комплекса правил, которые можно отразить в вашей Инструкции по делопроизводству либо в иных дополнительных ЛНА о документировании.

2. *Согласование проектов документов*, основными параметрами которого являются *виды документов, полномочия, время и маршрут*, может быть регламентировано в общем разделе о документообороте. Но можно пойти и другим путем: в Правилах согласование изложено кратко, и для разъяснения деталей процедуры всем сотрудникам можно разработать самостоятельный Регламент согласования проектов документов, наличие которого позволяет оперативно строить маршруты в СЭД.
3. При разработке конкретной Инструкции по делопроизводству необходимо особое внимание уделить *гармонизации раздела о контроле исполнения документов с разделами о контроле за реализацией соответствующих административных процедур в административных регламентах*, на основе которых осуществляют свою деятельность и федеральные органы исполнительной власти, и органы местного самоуправления. В Правилах 2019 года это не сделано, поэтому восполнять пробел придется самостоятельно.

Лучше разработать *классификатор документов, подлежащих контролю за исполнением, с указанием сроков исполнения*. Рекомендуем также обратить внимание на опыт лучших практик государственных корпораций, в которых создается Регламент контрольной работы, связанный с Положением о системе мотивации.

4. Все *процедуры подготовки документов к передаче на архивное хранение* осуществляются тогда, когда исполненные документы находятся еще

в породивших их подразделениях. Опыт лучших практик показывает, что в статусе самостоятельных регламентных документов целесообразно разрабатывать:

- правила формирования различных категорий дел (личных, бухгалтерских документов дня, по запросу той или иной государственной услуги и т.п.);
- правила архивно-технической обработки документов и дел (бумажных и электронных).

Тогда они легче понимаются и исполняются сотрудниками структурных подразделений и ИТ-подразделения, обеспечивающего сохранность электронных документов, а также позволяют контролировать качество работ, выполняемых архивными компаниями – аутсорсерами.

Анализ содержания новых Правил показывает, что они представляют собой *скорее инструкцию*, т.к. содержат в основном правила ведения делопроизводства в последовательности выполнения операций, причем **со ссылками** не только на действующее законодательство, но и на другие нормативные правовые акты⁶ и ГОСТ 7.0.97-2016. Ссылки зачастую оформляются «глухими», т.е. только на пункты (подпункты) соответствующего документа без необходимых пояснений в тексте Правил.

Ссылки часто представлены и в такой формулировке: «...в порядке, установленном инструкцией по делопроизводству». Хотя этот порядок должен быть описан и закреплён в данных Правилах, чтобы его можно было перенести в конкретную Инструкцию по делопроизводству организации и руководствоваться им.

В тексте новых Правил присутствуют упоминания федеральных законов:

- от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»,
- от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»,
- от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»,

но в Правилах нет нормы о регламентации в самостоятельных инструкциях отдельных участков работы с обращениями граждан, исполнении запросов о предоставлении информации, а особенности работы с документами в процессе оказания гос- и муниципальных услуг вообще не рассматриваются.

Кроме того, в Правилах отсутствует раздел о нормативных ссылках и раздел с терминами и определениями, которые помогли бы их правильному пониманию.

⁶ Например, Положение о системе межведомственного электронного документооборота (утв. постановлением Правительства РФ от 22.09.2009 № 754); Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях (утв. приказом Министерства культуры РФ от 31.03.2015 № 526; далее по тексту – Правила работы архивов организаций 2015 года).

Кто отвечает за делопроизводство

В Правилах появился долгожданный п. 1.10, в котором установлено:

Фрагмент документа

Пункт 1.10 Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления (утверждены приказом Росархива от 22.05.2019 № 71, зарегистрированы в Минюсте РФ 27.12.2019 № 57023)

1.10. **Ответственность за организацию, состояние делопроизводства** и соблюдение требований Правил делопроизводства в государственном органе, органе местного самоуправления возлагается на его руководителя либо на лицо, исполняющее его обязанности.

Если *руководитель органа* отвечает за организацию всего делопроизводства в нем, то *руководители структурных подразделений* – за организацию делопроизводства в своих подразделениях (кстати, их ответственность устанавливалась п. 1.7 Примерной инструкции).

Анализ текста новых Правил показывает, что **функция ведения делопроизводства** возложена:

- на *службу делопроизводства* организации как специальное структурное подразделение, а также
- на *ответственных за ведение делопроизводства в структурных подразделениях*.

Пункт 1.11 Правил предусматривает, что на *службу делопроизводства* возлагаются еще **функции организации, совершенствования делопроизводства, применение современных информационных технологий, методическое руководство и контроль соблюдения установленного порядка работы с документами**. Все эти функции должны быть не только внесены в Положение о службе делопроизводства, но и обеспечены подбором квалифицированных и аттестованных специалистов.

На усмотрение каждой конкретной организации отдается право устанавливать требования к специалистам, ведущим делопроизводство, но они должны соответствовать утвержденным Минтрудом России профессиональным стандартам специалиста по организационному и документационному обеспечению управления и специалиста по управлению документацией, особенно при выполнении организационных и контрольных функций.

Правила предусматривают, что *при отсутствии службы делопроизводства ведение делопроизводства* в госоргане и органе местного самоуправления *возлагается на делопроизводителя*, которым может быть государственный (или муниципальный) служащий или специалист обеспечивающих категорий. В структурных подразделениях также назначаются ответственные за ведение делопроизводства делопроизводители подразделений, компетенции которых должны соответствовать профессиональным стандартам.

См. статью «Профессиональный стандарт для управляющего документацией» в № 11' 2017 на стр. 12

См. статью «Секретарь и делопроизводитель: функциональные обязанности по профессиональному стандарту» в № 4' 2016 на стр. 62

См. статью «Профессиональный стандарт "Специалист по формированию электронного архива"» в № 7' 2019 на стр. 86

См. статью
«Профессиональные стандарты в деятельности организаций, в т.ч. в сфере ДОУ»
в № 7' 2019
на стр. 72

См. статью
«Обучение работников: документирование и спорные вопросы»
в № 8' 2019
на стр. 52

Стоит учитывать, что для назначения делопроизводителя, ответственного за ведение делопроизводства, издания только приказа (или, например, распоряжения главы муниципального образования) недостаточно. Трудовой кодекс РФ запрещает требовать от работника выполнения обязанностей, не обусловленных его трудовым договором и/или должностной инструкцией. Если с целью соблюдения Правил возникнет необходимость поручить человеку дополнительно работу по ведению делопроизводства, то она должна быть оплачиваемой, а сотрудник – обученным. Служба делопроизводства совместно с кадровой службой и в рамках внедрения Правил может начать соответствующий проект построения системы делопроизводства с соответствующим бюджетом:

- для заключения дополнительных соглашений к трудовым договорам, внесения изменений и/или дополнений в должностные инструкции;
- для дополнительной оплаты за ведение делопроизводства;
- повышения квалификации, обучения в этой области.

Служба делопроизводства вполне может создать систему своих ответственных делопроизводителей подразделений и методически руководить их работой, а также обеспечить выполнение следующего логичного правила: в случае временного отсутствия или смены делопроизводителя он передает документы подразделения преемнику или руководителю подразделения по акту приема-передачи документов и дел, а взятые из архива во временное пользование дела возвращает обратно в архив (п. 1.13 Правил).

Кстати, обязательность приема-передачи документов и дел по должности стоит закрепить не только в вашей Инструкции по делопроизводству, но, главное, – в должностных инструкциях (служебных должностных регламентах) прежде всего руководителей организации и структурных подразделений.

Работу по внесению изменений в эти кадровые документы должна провести кадровая служба на основании утвержденных Правил, которые являются нормативным правовым актом.

Таким образом в организации будет построена система ответственности за делопроизводство и управления делопроизводством как универсальной функцией по линейно-функциональному принципу:

Таблица 2. Кто за что отвечает

Где	Отвечает	
	за организацию делопроизводства	за ведение делопроизводства
Во всем органе	руководитель органа	служба делопроизводства органа
В структурном подразделении	руководитель структурного подразделения	делопроизводитель структурного подразделения

Поэтому в приказе об утверждении и введении в действие переработанной в соответствии с Правилами Инструкции по делопроизводству организации целесообразно распределить обязанности так:

- возложить функцию методического руководства применением утвержденной Инструкции по делопроизводству на службу делопроизводства (в соответствии с п. 1.11 Правил);
- контроль за соблюдением требований такой Инструкции возложить на руководителей структурных подразделений;
- внесением необходимых изменений и/или дополнений в положения о структурных подразделениях, служебные должностные регламенты и должностные инструкции, трудовые договоры должна заняться кадровая служба;
- предусмотреть способ ознакомления сотрудников с требованиями Инструкции по делопроизводству и иными ЛНА, устанавливающими порядок работы с документами (п. 1.14 Правил).

Документирование управленческой деятельности

Правила предусматривают создание документов **в бумажной форме, в форме электронных оригиналов и электронных копий** (в т.ч. полученных в результате сканирования).

В исключительно электронной форме и независимо от сроков хранения должны создаваться документы только в ситуациях, установленных действующим законодательством или нормативными правовыми актами Росархива (п. 2.4). В том же п. 2.4 актуализирована необходимость разработки в каждом ФОИВ (с согласованием Росархивом) Перечня документов, которые во внутренней деятельности ФОИВ должны создаваться, использоваться и храниться исключительно в электронной форме. Такой Перечень может быть утвержден в качестве самостоятельного документа (что лучше), а может входить в состав приложений к конкретной Инструкции по делопроизводству.

В Правилах довольно часто упоминается **система электронного документооборота (СЭД)**, причем во всех разделах документа.

СЭД должны соответствовать тем функциональным требованиям, которые будет устанавливать Росархив в рамках своей компетенции (п. 2.3). Проект *Типовых функциональных требований к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов* был разработан еще в 2018 году, прошел часть экспертиз, но до сих пор не утвержден.

Представляется, что первичным нормативным правовым актом являются все-таки Правила, поэтому *операции с документами в СЭД и Типовые требования к СЭД* должны, во-первых, быть функционально настроены в соответствии с Правилами, во-вторых, рассматриваться как инструмент их реализации после утверждения, а кроме того, поддерживать те виды

См. статью
«Новое в законе
об электронной
подписи»
в № 3' 2020
на стр. 69

См. статью
«Что меняется
в получении
и применении
квалифици-
рованной
электронной
подписи»
в № 3' 2020
на стр. 76

электронных подписей, которые соответствуют необходимым подтверждающим действиям, совершенным с документами, – транзакциям (п. 2.10.)⁷.

В целом упоминание СЭД, Типовых функциональных требований, МЭДО и Портала госуслуг лишь неоправданно увеличивает объем текста Правил, поскольку и МЭДО, и Портал (СМЭВ), и СЭД регламентируются совершенно самостоятельными и давно действующими положениями о них.

Обязательность разработки и утверждения *электронных шаблонов (унифицированных форм) документов* Правила не устанавливают, но предписывают необходимость их соответствия по составу реквизитов документам в бумажной форме (п. 2.8).

Правила упоминают, что бланки документов и сами документы составляются и *оформляются в соответствии с ГОСТ Р 7.0.97-2016*. Причем из стандарта в Правила (п. 2.9) перешло спорное положение о том, что *лист согласования* является неотъемлемой частью документа.

Правила вскользь упоминают одно из положений концепции управления документами: «выбор носителя зависит от срока хранения документа», т.е. *проект документа, имеющий длительный срок хранения, все-таки подлежит подписанию (утверждению) и последующему хранению на бумажном носителе* (п. 2.9).

Организация документооборота

В разделе 3 Правил **в правильной последовательности перечислены основные делопроизводственные операции:**

- прием и первичная обработка входящих документов;
- регистрация входящих, исходящих и внутренних документов;
- рассмотрение документов руководителем;
- доведение документов до исполнителей (передача, трансляция, маршрутизация через службу делопроизводства);
- подготовка проектов документов;
- согласование проектов документов;
- подписание проектов документов;
- определение места хранения документа (копии документа) и включение в дело (правильно это было бы именовать иначе – формирование дел в соответствии с номенклатурой дел);
- обработка и отправка исходящих документов;

В текст раздела 3 включены действия в СЭД, МЭДО, прием обращений и запросов с сайта, с Портала госуслуг и т.п. Почти на 12 страницах мы видим описание технологических аспектов выполнения операций, а не правовые нормы и требования.

⁷ Прим. ред.: в п. 2.10 сказано, что «электронные документы, направляемые в государственные органы и органы местного самоуправления, подписываются усиленной квалифицированной электронной подписью должностного лица органа». Внутри СЭД органа могут использоваться и другие более простые виды электронных подписей.

Далее в Таблице 3 покажем важные моменты, на которые вам стоит обратить внимание: что устанавливают Правила, а что в них осталось недоработанным – какую работу вам придется доделать самостоятельно.

Таблица 3. Что зафиксировано в Правилах, и о чем они умолчали

Пункт Правил	Что установлено в Правилах	Что забыли указать в Правилах
3.5	Регистрация документов осуществляется в пределах календарного года	Возможность регистрации в пределах срока полномочий представительных и исполнительных органов местного самоуправления; регистрация в пределах документопотоков
3.6	Документопотоки классифицируются, как всегда, на самом верхнем уровне: входящие, исходящие и внутренние	Качественного раскрытия состава документооборота на уровне видов документов нет. Обращения граждан и запросы на предоставление информации, а также гос- и муниципальных услуг подробно не рассматриваются. Значит, в конкретной Инструкции по делопроизводству классификацию документопотоков и их состав придется разрабатывать самостоятельно
3.22	Регистрация поступивших и отправляемых документов, а также внутренних документов (включение их и сведений о них в СЭД) должна быть осуществлена в день их получения/отправки или на следующий рабочий день	Необходимо дополнительно разработать Перечень документов, подлежащих регистрации в службе делопроизводства и в структурных подразделениях (а совсем нерегистрируемых документов в деятельности организаций практически не бывает)

Правила допускают *распечатку документов, поступивших в электронной форме*, а также, наоборот, *сканирование документов в бумажной форме для включения в электронную регистрационную карточку СЭД (ЭРК СЭД) и применение штрихового кодирования (при необходимости) для идентификации зарегистрированных документов в СЭД для их быстрого поиска* (п. 3.25) и таким образом закрепляет как норму технологическую зависимость от программно-аппаратного обеспечения СЭД.

В Правилах 2019 года нашла подтверждение технология, установленная Правилами делопроизводства 2009 года (редакция 2016 г.): *если сведения о поступившем документе и его электронная копия внесены в ЭРК, то все сотрудники-исполнители работают с этой электронной копией, а копии документа в бумажной форме не создаются и не рассылаются* (п. 3.29). Это означает, что в составе документального фонда объем подлинников документов в службе делопроизводства будет со временем увеличиваться, и в ее номенклатуре дел будет больше заголовков дел, а в структурных подразделениях – меньше, что отражает тенденцию централизации в управлении документами.

Управление документами в СЭД

Раздел 4 Правил рассматривает управление документами не как специальную управленческую функцию, а как функциональное требование к информационной системе, которое должно быть реализовано в СЭД (т.е. *более узко*).

Регламентируются в основном процессы включения документов и сведений о них в СЭД (в соответствии с ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 и пришедшим ему на смену ныне действующим ГОСТ Р ИСО 15489-1-2019). *Вопросы создания документов в статусе электронного оригинала в СЭД не упоминаются.* Таким образом, в Правилах отражается технология конца 1990-х годов, когда создание оригинального электронного документа непосредственно в информационной системе провозглашалось, но в типовых решениях СЭД практически отсутствовало.

Правила содержат *наименования полей «входных» форм (ЭРК) для «включения» в СЭД входящих, исходящих и внутренних документов.* Если все-таки будут окончательно разработаны и утверждены Типовые функциональные требования к СЭД и СХЭД, то данный раздел Правил окажется ненужным. Желательной является синхронизация наименований полей в Правилах (п. 4.4–4.9) с такими же наименованиями (именами метаданных), которые уже закреплены в Примерной инструкции (п. 5.52–5.54).

В данном разделе заслуживает внимания лишь *перечисление классификаторов и справочников, которые должны поддерживать функциональность СЭД* (п. 4.10):

- классификаторы: корреспондентов (адресатов), видов документов, структурных подразделений, должностных лиц, исполнителей, вопросов и участков деятельности (тематический), номенклатура дел. Конечно, это самый минимальный набор классификаторов, который должен быть доработан в рамках выполнения той или иной делопроизводственной операции, например, классификатором типовых резолюций руководителей, классификатором «подписантов» и т.п.;
- справочники: сроков исполнения, шаблонов бланков документов и шаблонов документов, электронных адресов постоянных корреспондентов и т.п.

На самом деле, все классификаторы и справочники для СЭД должны основываться на тех классификаторах и справочниках, которые необходимы для регламентации выполнения делопроизводственных операций по традиционным технологиям. Именно поэтому нужно тщательным образом подойти к их разработке в качестве приложений к конкретной Инструкции по делопроизводству.

Контроль исполнения документов (поручений)

Правила подтверждают 2 привычных аспекта контроля исполнения:

- контроль управленческий по существу исполняемых решений;
- контроль сроков, делопроизводственный, в котором оценивается параметр исполнения «вовремя / не вовремя».

Управленческий аспект контроля исполнения в государственных органах и органах местного самоуправления отражается в *административных регламентах*. Именно с ними должен быть гармонизирован раздел о контроле исполнения в конкретной Инструкции по делопроизводству. Опыт лучших практик показал, что эффективна также разработка самостоятельного Регламента контрольной работы. Эту работу вам придется проделать самостоятельно.

Особый интерес представляют пункты 5.6 и 5.7 Правил. Обратите на них внимание:

Фрагмент документа

Пункты 5.5–5.9 Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления (утв. приказом Росархива от 22.05.2019 № 71)

5.5. Срок исполнения документа указывается непосредственно в документе, поручении или в резолюции к документу.

5.6. Сроки исполнения исчисляются в календарных днях с даты, следующей за датой регистрации документа³⁰.

5.7. Если последний день срока исполнения документа (поручения) приходится на нерабочий день, то документ подлежит исполнению в ближайший следующий за ним рабочий день³¹.

5.8. Сроки исполнения документов (поручений) устанавливаются руководителем, исходя из срока, установленного организацией, направившей документ, или сроков, установленных законодательством Российской Федерации.

5.9. Документы (поручения) подлежат исполнению в следующие сроки:

- установленные законодательными или иными нормативными правовыми актами (типовой срок исполнения);
- с конкретной датой исполнения – в указанный срок;
- без указания конкретной даты исполнения, имеющие в тексте пометку:
 - «весьма срочно» – в течение 1-2 дней;
 - «срочно» – в 3-дневный срок;
 - «оперативно» – в 10-дневный срок;
- остальные – в срок не более 30 дней, если иное не установлено федеральными законами.

³⁰ Статья 191 Гражданского кодекса Российской Федерации... Сроки исполнения протокольных поручений, как правило, устанавливаются в протоколе и исчисляются с даты, следующей за датой проведения заседания (совещания).

³¹ Статья 193 Гражданского кодекса Российской Федерации... В федеральных органах исполнительной власти, в соответствии с пунктом 6.1.1 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденного постановлением № 30, если последний день срока исполнения поручения приходится на нерабочий день, оно подлежит исполнению в предшествующий ему рабочий день.

Со ссылкой на статью 191 ГК РФ появилось совершенно новое правило, нарушающее ранее сложившийся в управлении и делопроизводстве порядок. Говоря о том, что «сроки исполнения исчисляются в календарных днях с даты, следующей за датой регистрации документа», п. 5.6 Правил дает исполнителю дополнительно 1 день для исполнения документа или поручения. См. Пример 1.

Хотя со времен Единой государственной системы делопроизводства (с 1970-х годов) абсолютно все исполнители и службы делопроизводства знали, что отсчитывается срок исполнения с даты получения, регистрации и резолюции на поступившем документе (и это должна была быть одна и та же дата) или даты составления (подписания) внутреннего документа.

Пример 1. Как теперь в соответствии с Правилами разрешено отсчитывать срок исполнения обращения гражданина в госорган, орган местного самоуправления

Март 2020 г. и частично соседние месяцы						
24	2	9	16	23	30	
25	3	10	17	24	31	
26	4	11	18	25	1	
27	5	12	19	26	2	
28	6	13	20	27	3	
29	7	14	21	28	4	
1	8	15	22	29	5	

28.02.2020 обращение гражданина поступило в госорган, а 02.03.2020 оно было зарегистрировано.

На следующий день (03.03.2020) начинаем отсчитывать стандартный 30-дневный срок исполнения, т.е. 03.03.2020 будет 1-м днем, а 01.04.2020 – последним 30-м. Этот период на календаре слева обозначен серой заливкой.

Срок исполнения исчисляется в календарных днях, поэтому попадание в него нерабочих праздничных и выходных дней никак не сдвигает окончательную дату истечения срока.

Пункт 5.7. Правил закрепляет, что «если последний срок исполнения документа (поручения) приходится на нерабочий день, то документ подлежит исполнению в ближайший следующий за ним рабочий день». Такое правило устанавливает и Примерная инструкция. Тогда исполнитель получает еще 1 день, который добавляется к общему сроку исполнения. Правда, к п. 5.7 сделана сноска, которая признает несоответствие данного правила утвержденным административным регламентам, в которых устанавливается, что документ подлежит исполнению в предшествующий нерабочему рабочий день.

При конфликте предписаний, какому из них следовать? Можно предложить такое решение. На всех участках работы, регламентируемых нормативными документами, которые предписывают более короткий срок исполнения, соблюдать необходимо именно его. К тому же в настоящее время почти везде применяется практика установления более коротких даже по отношению к законодательству сроков исполнения, которые утверждаются в качестве типовых для конкретной организации с целью повышения эффективности и качества управления, для мотивации и аттестации сотрудников

Как и Примерная инструкция, Правила обязывают исполнителей *в случае необходимости продления срока исполнения за 2/3 периода исполнения направлять руководителю, давшему поручение, служебную или докладную записку с обоснованием продления срока и предложением нового реального*. Такая практика обычно закрепляется в Регламенте контрольной работы, но может быть внесена и в конкретную Инструкцию по делопроизводству.

А для службы делопроизводства Правила устанавливают *виды отчетов и показателей, по которым она должна анализировать состояние исполнительской дисциплины в аспекте сроков исполнения* (п. 5.18). Формы этих отчетов могут быть разработаны, согласованы с первым руководителем и кадровой службой (с учетом системы мотивации) и вполне могут быть включены в Инструкцию по делопроизводству как приложения.

Документальный фонд

И содержание, и объем раздела 6 Правил вызывают наибольшие сомнения, т.к. основополагающие правила формирования документального фонда закреплены действующим с 2015 года самостоятельным нормативным правовым актом – Правилами работы архивов организаций 2015 г. Технология систематизации документального фонда за счет разработки номенклатуры дел, а также управление документальным фондом подробно разъясняются в Методических рекомендациях по их применению (опубликованы на сайте Росархива). Не случайно в разделе 6 новых Правил 2019 года допускаются «глухие» ссылки на номера пунктов или прямое дублирование текста этих давно действующих документов.

Внимания заслуживает лишь 1 не вполне обоснованный пункт раздела 6, содержащий *новое правило, допускающее формирование «гибридных» дел* (п. 6.26):

- если по одному и тому же вопросу (тематике) возникают документы и в бумажной, и в электронной форме, то документы в бумажной форме подлежат оцифровке и включению в электронное дело, что должно обеспечить полноту его формирования;
- а сами бумажные документы включаются в состав бумажного дела;
- в номенклатуре дел электронное дело и дело на бумажном носителе должны быть отражены как *2 тома*, имеющие единый заголовок, индекс и срок хранения.

Но на практике такой порядок ведения 2-х томов одного дела *не применяется*, электронные копии образуют отдельное дело, которое в номенклатуре дел имеет свой индекс и заголовок с указанием копийности документов. Если в конкретной Инструкции по делопроизводству необходимо будет отразить подобный пункт и «гибридность», то рекомендуем решить этот вопрос совместно с ИТ-подразделением, т.к. по Правилам работы

архивов организаций 2015 г. именно ИТ-служба отвечает за поддержку и сохранность электронных документов в информационных системах.

Необходимо заметить также, что при регламентации формирования дел (последний абзац п. 6.23 Правил) *расположение документов внутри дела* в хронологической последовательности обозначено «сверху вниз». А в Примерной инструкции такая же хронологическая последовательность обозначена как «снизу вверх» (п. 8.20). Эти странные обозначения употребляются здесь вместо общепринятых терминов: прямая или обратная хронологическая последовательность расположения документов внутри дела, которые вам лучше употреблять в своей Инструкции по делопроизводству.

Передача документов в архив или выделение к уничтожению

Содержание данного раздела и вообще его включение в текст Правил представляется не совсем обоснованным. Правилами работы архивов организаций 2015 г. и Методическими рекомендациями по их применению данные процедуры уже регламентированы. А «глухие» ссылки на них и дублирование текста создают впечатление неразработанности раздела.

В п. 7.13 Правил о подготовке к передаче в архив электронных документов упоминается их преобразование в архивный формат PDF/A-1, но в числе метаданных в ЭПК СЭД «забыли» упомянуть необходимые для этого метаданные: «подлежит передаче в архив / нет», «подлежит конвертации в архивный формат / нет».

Выводы

Все недоработки Правил придется устранять в процессе разработки конкретных Инструкций по делопроизводству. Прочтите Правила критически, используйте наши замечания и сделайте свои выводы.

Стоит подумать о возможности разработки на единых методических основах Правил еще отдельных: Инструкции по конфиденциальному делопроизводству и Инструкции по делопроизводству по обращениям граждан.

Самое большое внимание уделите актуализации Положения о службе делопроизводства. Закрепите ответственность за ведение делопроизводства за своим подразделением и делопроизводителями в структурных подразделениях, а ответственность за его организацию – за руководителями (см. Таблицу 2). Выстройте систему ответственности за работу с документами.

Желаем успехов!