

УДК 651.5; 651.71

**Бельдова Мария Владимировна**

Всероссийский научно-исследовательский институт
документоведения и архивного дела, г. Москва, Российская Федерация
SPIN-код: 7828-6105, AuthorID: 1011543, beldova@vniidad.ru

Maria V. Beldova

All-Russian Scientific and Research Institute
for Records and Archives Management, Moscow, Russian Federation
SPIN-код: 7828-6105, AuthorID: 1011543, beldova@vniidad.ru

Научная статья

ВОПРОСЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА

Рассматриваются вопросы нормативной регламентации определения основных понятий делопроизводства, положений о создании и функционировании электронной подписи, некоторых ситуаций, возникающих при формировании документального фонда организации. На основе анализа действующих нормативно-правовых актов и оценки качества норм формулируются предложения по совершенствованию нормативно-правовой регламентации делопроизводства.

Ключевые слова: делопроизводство, документальный фонд организации, локальный нормативный акт, нормативно-правовая регламентация, нормативно-правовой акт, электронная подпись, электронный документ.

Для цитирования: Бельдова М.В. Вопросы нормативно-правовой регламентации делопроизводства // Вестник ВНИИДАД. 2024. № 6. С. 88–95.

Original article

ISSUES OF RECORD KEEPING REGULATORY FRAMEWORK

The issues of normative regulation of the record keeping basic concepts definition, provisions on the creation and functioning of an electronic signature, some situations arising during the formation of the documentary fund of an organization are considered. Based on the analysis of current regulatory legal acts and the assessment of standards quality, proposals are formulated to improve the record keeping regulatory framework.

Keywords: documentary fund of the organization, electronic document, electronic signature, local regulatory act, office work, regulation, regulatory and legal act.

For citation: Beldova M.V. Issues of record keeping regulatory framework. *Vestnik VNIIDAD = Herald of VNIIDAD*. 2024;6:88–95. (In Russian).

Поступила в редакцию: 25.11.2024
Поступила после рецензирования: 29.11.2024
Принята к публикации: 02.12.2024

Received: 25.11.2024
Revised: 29.11.2024
Accepted: 02.12.2024

Нормативно-правовые акты, регламентирующие различные аспекты сферы делопроизводства, создают организационную и правовую основу для осуществления процессов делопроизводства. Правовая обоснованность этих процессов способствует созданию доверенной среды при обмене юридическими лицами информацией, а также поддержке юридической силы документов. Состояние нормативно-правового регулирования, полнота охвата вопросов и актуальность устанавливаемых норм напрямую влияют на состояние делопроизводства и, следовательно, на качество управления государством и обществом.

Вопросы нормативно-правовой регламентации делопроизводства представляют интерес для исследователей, рассматривающих как развитие процесса установления правовых норм в целом [1, 2], так и отдельные нормативно-правовые акты [3–5]. Однако авторские исследования, являясь источниками идей, не имеют прямого влияния на органы, регламентирующие делопроизводство как практическую деятельность юридических лиц.

Анализ состояния нормативно-правовой регламентации делопроизводства приобретает особенное значение в связи с динамикой внедрения в указанную сферу информационных технологий и совершенствования самих указанных технологий, что создает новации, требующие правовой оценки и нормативной регламентации.

Целью исследования, проведенного Всероссийским научно-исследовательским институтом документоведения и архивного дела (ВНИИДАД) в соответствии с Планом научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполняемых на основе государственного задания Федерального архивного агентства на 2024 год, на тему «Совершенствование

нормативно-правового обеспечения сферы делопроизводства с учетом развития электронного документооборота», являлось соотнесение положений нормативно-правовых актов (далее – НПА) с характеристиками действующих процессов делопроизводства для выявления аспектов, нуждающихся в нормативной регламентации.

Вопросы делопроизводства, требующие нормативно-правовой регламентации, можно разделить на две группы:

- 1) вопросы, требующие законодательного регулирования;
- 2) вопросы, решаемые актуализацией положений НПА, принимаемых Федеральным архивным агентством.

К *первой группе* относятся вопросы терминологии, главным из которых является проблема законодательного определения основного объекта делопроизводства – документа.

В Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ (далее – Федеральный закон № 149-ФЗ), регулирующем сферу информации, термин «документ» отсутствует. При этом в статье 2 (п. 11) присутствует термин «документированная информация», которая определяется как «зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель».

Введение данного термина, некорректно определенного через понятие, входящее в его название [6, с. 31], вполне объяснимо, поскольку из названия закона видно, что его предметом является не информация в широком смысле, к сфере которой отно-

сится и документ, а сугубо «цифровое» понятие информации. Определение термина охватывает большой набор информационных объектов, в частности, данные, хранящиеся в системе, играющие по отношению к документу второстепенную роль.

В статье 1 Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов» от 29 декабря 1994 года № 77-ФЗ понятие «документ» определяется как «материальный носитель с зафиксированной на нем в любой форме информацией в виде текста, звукозаписи, изображения и (или) их сочетания, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и предназначен для передачи во времени и в пространстве в целях общественного использования и хранения». Это определение не может быть признано удовлетворительным, поскольку к определяемой группе относятся, например, документы личного происхождения, картины и т.п. Документ, действующий в делопроизводстве, создается исключительно юридическими лицами и в процессе управления ими.

Исследователи, работающие с делопроизводством как объектом документоведения, могут пользоваться определением понятия «документ», более соответствующим данной науке. Однако, подготавливая локальные нормативные акты по делопроизводству, специалисты-практики не могут игнорировать определение, содержащееся в законе. Можно предположить, что именно поэтому последние документы, регламентирующие делопроизводство, – Правила делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления, утвержденные приказом Росархива от 22 мая 2019 года № 71 (далее – Правила делопроизводства) и Примерная инструкция по делопроизводству в государственных организациях, утвержденная прика-

зом Росархива от 11 апреля 2018 года № 44 (далее – Примерная инструкция), – не содержат списка терминов и определений. Судя по всему, авторы предпочли не включать указанный список, чтобы не приводить определение основного термина делопроизводства, не соответствующее данной сфере. Отсутствие на законодательном уровне определения понятия «документ», соответствующего сфере делопроизводства, констатируют многие исследователи [6–8].

В статье 2 (п. 11.1) Федерального закона № 149-ФЗ понятие «электронный документ» трактуется как «документированная информация, представленная в электронной форме, т.е. в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах», и аналогично не является корректным для сферы делопроизводства. В соответствии с законами терминообразования определение термина формулируется через основное свойство определяемого понятия. Из данного определения понятия «электронный документ» следует, что основным свойством электронного документа является присущая ему форма, удобная для восприятия человеком и средствами связи.

Вызывает вопросы использование термина «электронный документ» в законодательных и отраслевых нормативных правовых актах. К электронным документам относят: документы, изначально созданные в системе электронного документооборота (СЭД) в цифровом виде; электронные копии документов, созданных на бумажном носителе; базы данных (реестры, списки, кадастры и др.); веб-документы. Возникает необходимость соотнесения

общего определения понятия «электронный документ» с категориями конкретных электронных документов [9, с. 106].

Приведенные размышления говорят о том, что необходима разработка закона, отражающего понимание понятий «документ» и «электронный документ», соответствующего сфере делопроизводства.

К этому можно в порядке обсуждения добавить следующее: юридическая сила документа – область, где соприкасаются области документоведения и права. В свое время, в середине XX века, при разработке больших проектов в области делопроизводства ВНИИДАД всегда привлекал в качестве разработчиков специалистов в области правоведения. Думается, что документоведческое и правовое определения термина «документ» совместимы и могут быть отражены в одном нормативном правовом акте.

Ко *второй группе* вопросов, нуждающихся в нормативно-правовой регламентации, относятся новации в сфере делопроизводства, требующие внесения исправлений и дополнений в документы, утверждаемые Росархивом, а именно в Правила делопроизводства и Примерную инструкцию.

Прежде всего, это установление различия между понятиями шаблона бланка и шаблона документа, которые практиками делопроизводства часто смешиваются. Это происходит из-за того, что в действующем терминологическом стандарте¹ бланк документа определен как «лист бумаги или электронный шаблон с реквизитами, идентифицирующими автора официального документа». Шаблон бланка или бланк,

введенный в СЭД, – это не то же самое, что и собственно шаблон документа. Сегодня, когда большинство проектов документов готовится в СЭД, уяснить это различие необходимо. И это вопрос не терминологии, а практики. Соответственно, в Правила делопроизводства и Примерную инструкцию предлагается внести нормативную формулировку: «*организации при подготовке документов могут использовать электронные шаблоны бланков документов и электронные шаблоны документов (унифицированные формы, включающие при необходимости реквизиты бланка)*». Имеется в виду, например, шаблон приказа, включающий реквизиты бланка и постоянную информацию текста.

К вопросам *второй группы* можно отнести и вопросы создания и функционирования электронной подписи. На данный момент в этой сфере сложилось следующее положение:

1. Внешний вид отметки об электронной подписи и ее расположение на документе определены ГОСТ Р 7.0.97-2016 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов».

2. Порядок проверки квалифицированной электронной подписи и условия признания ее недействительной установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2012 года № 111 «Об электронной подписи, используемой органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при организации электронного взаимодействия между собой, о порядке ее использования, а также об установлении требований к обеспечению совместимости средств электронной подписи».

¹ ГОСТ Р 7.0.8-2013 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения».

3. Порядок действий, в случае если электронная подпись не прошла проверку, подробно, с указанием сроков отправления соответствующего уведомления описан в постановлении Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 года № 852 «Об утверждении Правил использования усиленной квалифицированной электронной подписи при обращении за получением государственных и муниципальных услуг и о внесении изменения в Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг».

Сведения, содержащиеся в указанных постановлениях, подлежат включению в Правила делопроизводства и Примерную инструкцию.

Надо сказать, что Правила обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2021 года № 1264, содержат нормы, относящиеся исключительно к технологическим вопросам, а пунктов, относящихся к аспектам, рассматриваемым в данной статье, не содержит.

Остается нерешенным еще один вопрос. В соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (далее – Федеральный закон № 63-ФЗ) участники делового общения имеют право пользоваться любым видом электронной подписи по соглашению сторон. Разумно предположить, что неквалифицированная, или простая, электронная подпись, установленная участниками общения, также должна подвергаться проверке, поскольку принятие указанных видов подписи не отменяет необходимости защиты информации. В этом случае в соглашение, по-видимому, следует включить

пункты о проверке подписи, а также об обмене необходимыми для этого данными.

В отношении простой электронной подписи можно внести следующую запись: *«в случае применения простой электронной подписи внешний вид отметки об электронной подписи устанавливается в соответствии с локальными нормативными актами, принятыми в организации, или по соглашению сторон»*.

Кроме того, неясным остается вопрос уровня полномочий руководителя организации по определению:

- используемых организацией видов электронной подписи;
- в соответствии с Федеральным законом № 63-ФЗ состава должностных лиц и работников организации, имеющих право на личную электронную подпись, а также порядком совершения этих действий и наименованием соответствующего документа.

При формировании документального фонда организации случаются ситуации, разрешение которых оговаривается только в НПА, регламентирующих работу архива, например, розыск недостающих дел или работа с делами, неисправимо поврежденными.

Суть предложений состоит в том, что физическое отсутствие дела, обозначенного в номенклатуре дел, должно иметь обоснованную причину.

В таком случае в примечании должна быть отметка:

- при обнаружении в процессе розыска утраченного дела – *«Списано по акту от... №... О обнаружении дел, пути розыска которых исчерпаны»*;
- если дело, хранящееся в службе делопроизводства или у специалиста, повреждено – *«Списано по акту от... №... О неисправимом повреждении документов»*.

Формы актов можно найти в нормативно-правовых документах, регламентирующих деятельность архива.

Соответствующие акты, относящиеся к архивным документам, хранятся в деле фонда. Необходимо определить место хранения указанных видов актов, относящихся к делам со сроком хранения до 10 лет включительно.

Подводя итоги вышеприведенных рассуждений, можно определить следующие направления развития нормативно-правовой регламентации сферы делопроизводства:

а) принятие на законодательном уровне определений понятия «документ» и других основополагающих понятий данной сферы, сформулированных с позиций предмета делопроизводства;

б) внесение в Правила делопроизводства и Примерную инструкцию изменений и дополнений в соответствии с предложениями авторов разработки «Совершенствование нормативно-правового обеспечения сферы делопроизводства с учетом развития электронного документооборота»;

в) разработка документа (нормативного или методического) по вопросам документирования в СЭД, содержащего:

- нормативное определение электронного шаблона, шаблона бланка, шаблона документа;

- порядок разработки шаблонов документов;

- порядок применения электронных шаблонов;

- порядок прохождения в СЭД проекта документа до подписания;

г) разработка типовых электронных шаблонов по типовым функциям деятельности организаций;

д) установление процедуры разработки локальных нормативных актов организации, устанавливающих порядок определения видов используемых электронных подписей, перечень владельцев электронных подписей, порядок функционирования электронной подписи.

Финансирование. Исследование осуществлялось в рамках выполнения Плана научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по государственному заданию Федерального архивного агентства на 2024 год по теме 2.3 «Совершенствование нормативно-правового обеспечения сферы делопроизводства с учетом развития электронного документооборота». Рег. № ЕГИСУ НИОКТР 124020800055-7.

Funding. The study was done as part of the implementation of the Research and Development Plan (R&D) Based on State Assignment of The Federal Archival Agency for 2024 on topic 2.3 “Improving the record keeping regulatory framework, taking into account the development of electronic document management”. Reg. No. in Unified state system of R&D accounting (EGISU NIOKTR) 124020800055-7.

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

Conflict of interests. The author declares no conflict of interest.

Список источников

1. Бельдова М.В., Букреева О.Н. Развитие нормативно-правового регулирования делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти // Вестник ВНИИДАД. 2021. № 5. С. 27–36.

2. Ларин М.В. Информационное обеспечение управления: учебное пособие. М.: РГГУ, 2016. 278 с.
3. Ермолаева А.В. Совершенствование управления документами в органах государственной власти // *Делопроизводство*. 2020. № 4. С. 16–21.
4. Кукарина Ю.М. Новые Правила делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления // *Делопроизводство*. 2020. № 2. С. 15–21.
5. Янковая В.Ф., Чуковенков А.Ю. Правила делопроизводства в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации: разработка и применение // *Отечественные архивы*. 2018. № 4. С. 21–30.
6. Ермолаева А.В. О применении делопроизводственных терминов в законодательстве и на практике // *Делопроизводство*. 2022. № 1. С. 30–33.
7. Управление документами в цифровой экономике: Организация, регламентация, реализация / под ред. М.В. Ларина. РГГУ. М., 2021. 228 с.
8. Янковая В.Ф. Нормативное регулирование понятийного аппарата в сфере управления электронными документами // *Отечественные архивы*. 2018. № 2. С. 23–30.
9. Суровцева Н.Г. Требования к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов: проблемы и решения // *Вестник архивиста*. 2019. № 1. С. 102–113.
10. Янковая В.Ф. Правила делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления: к введению в действие // *Отечественные архивы*. 2020. № 2. С. 3–11.

References

1. Beldova M.V., Bukreeva O.N. Razvitie normativno-pravovogo regulirovaniya deloproizvodstva v federal'nykh organakh ispolnitel'noj vlasti [Development of records management legal regulation in federal executive bodies]. *Vestnik VNIIDAD = Herald of VNIIDAD*. 2021;5:27–36. (In Russian).
2. Larin M.V. *Informacionnoe obespechenie upravleniya* [Information support for management]. Moscow: RSUH; 2016. (In Russian).
3. Ermolaeva A.V. Sovershenstvovanie upravleniya dokumentami v organakh gosudarstvennoj vlasti [Improving records management in government agencies]. *Deloproizvodstvo = Record Keeping*. 2020;4:16–21. (In Russian).
4. Kukarina Yu.M. Novy'e Pravila deloproizvodstva v gosudarstvennykh organakh, organakh mestnogo samoupravleniya [New records management rules in government agencies and local governments]. *Deloproizvodstvo = Record Keeping*. 2020;2:15–21. (In Russian).
5. Yankovaya V.F., Chukovenkov A.Yu. Pravila deloproizvodstva v organakh ispolnitel'noj vlasti sub`ektov Rossijskoj Federacii: razrabotka i primenenie [Rules on records management in the executive bodies of the constituent entities of the Russian Federation: development and application]. *Otechestvenny'e arxivny' = Domestic archives*. 2018;4:21–30. (In Russian).
6. Ermolaeva A.V. O primenении deloproizvodstvennykh terminov v zakonodatel'stve i na praktike [On the application of records management terms in legislation and practice]. *Deloproizvodstvo = Record Keeping*. 2022;1:30–33. (In Russian).
7. *Upravlenie dokumentami v cifrovoj e'konomike: Organizaciya, reglamentaciya, realizaciya* [Records management in the digital economy: Organization, regulation, implementation]. Ed. M.V. Larin. Moscow: RSUH; 2021. 228 p. (In Russian).
8. Yankovaya V.F. Normativnoe regulirovanie ponyatijnogo apparata v sfere upravleniya e'lektronny'mi dokumentami [Normative regulation of the conceptual apparatus in the field of

electronic records management]. *Otechestvenny'e arxivny' = Domestic archives*. 2018;2:23–30. (In Russian).

9. Surovtseva N.G. Trebovaniya k sistemam e'lektronnogo dokumentooborota i sistemam xraneniya e'lektronny'x dokumentov: problemy' i resheniya [Requirements for electronic document flow systems and electronic documents storage systems: problems and solutions]. *Vestnik arxivista = Herald of an Archivist*. 2019;1:102–113. (In Russian).

10. Yankovaya V.F. Pravila deloproizvodstva v gosudarstvenny'x organax, organax mestnogo samoupravleniya: k vvedeniyu v dejstvie [Records management regulations for public and local government authorities: to the entry into force]. *Otechestvenny'e arxivny' = Domestic archives*. 2020;2:3–11. (In Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Бельдова Мария Владимировна, заместитель заведующего отделом документоведения Всероссийского научно-исследовательского института документоведения и архивного дела (ВНИИДАД), Москва, Российская Федерация.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Maria V. Beldova, deputy head of Document Science Department of the All-Russian Scientific and Research Institute for Records and Archives Management (VNIIDAD), Moscow, Russian Federation.
