

Правовое регулирование документоведения в Российской Федерации

С.В. Бандаков

В современных условиях эффективное управление невозможно без четко организованного делопроизводства. Однако существует проблема постоянного роста объемов документации в сфере управления. Она характерна для учреждений всего мира, и наша страна не исключение. Закономерностью документообразования является то, что в связи с научно-техническим прогрессом объемы управленческой документации увеличиваются пропорционально росту объемов производства продукции и производительности труда, т. е. рост объемов производства приводит к стремительному росту объемов информации. Как следствие в рассматриваемой сфере возникает ряд проблем, среди которых:

- несоответствие действующего законодательства развивающимся отношениям субъектов;
- сложность строительства единого информационно-правового пространства РФ;
- отставание законодательной базы, регулирующей порядок организации электронного документооборота в целом и предоставления государственных услуг в электронной форме в частности.

В дореволюционной России регламентация документирования и работы с документами обычно осуществлялась законом, который, как правило, издавали в период проведения реформ государственного управления. Наиболее значимыми законодательными актами, закрепляющими параметры системы делопроизводства в разные исторические периоды, были «Генеральный регламент» 1720 г., «Учреждение для управления губерний» 1775 г., «Общее учреждение министерств» 1811 г. Действие каждого из названных законодательных актов продолжалось около столетия, что, с одной стороны, способствовало созданию стабильной системы делопроизводства, а с другой — сдерживало ее развитие. Характерной чертой дореволюционной законодательной регламентации делопроизводства было комплексное решение проблемы. Законы устанавливали правила работы с документами, порядок их оформления, формуляр, расположение реквизитов, подписание. Законом же устанавливалась система организации работы с документами, например обязательный учет документов, порядок контроля над исполнением, правила формирования документов в дела, создание архива учреждения и т. д. Законодательно определялись и организация

делопроизводственной службы, и должностные обязанности чиновников, и этика служебных отношений, и технология делопроизводства.

В советский период законодательные акты устанавливали отдельные нормы документирования. Часть из них действует и в настоящее время. Например, порядок рассмотрения и работы с такой категорией документов, как обращения граждан в государственные органы, регламентирован еще в 1968 г. (пересмотрен в 1980 г.). На этом законодательном акте основывается делопроизводство по жалобам граждан и в настоящее время. Технология работы с обращениями граждан закреплена в Типовом положении, которое установило последовательность работы по обращениям и комплексную систему делопроизводства — от получения документа до сдачи его в архив.

Основная регламентация делопроизводства в советский период шла через закрепление норм делопроизводства в нормативных документах отдельных министерств и ведомств и их распространение на систему подведомственных предприятий, учреждений и организаций. С конца 1960-х гг. вторым направлением закрепления норм документирования являлась стандартизация документов, третьим — разработка нормативно-методических документов межотраслевого действия.

В Российской Федерации регламентация документирования и порядка работы с документами развивается прежде всего в направлении законодательного регулирования. Параллельно с этим процессом государственные стандарты, нормативно-методические документы общегосударственного действия приводятся в соответствие с меняющимся законодательством.

Правовые акты делятся на законы и подзаконные акты. Высшей правовой значимостью обладают законы Российской Федерации. Законы принимаются представительными органами, обладают властной функцией и обязательны к применению в той области деятельности, на которую они распространяются. Подзаконные акты издаются органами государственной власти и должностными лицами.

Нормативные правовые акты издаются на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции.

Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Нормативные акты подлежат регистрации в Министерстве юстиции РФ. Порядок подготовки, разработки, оформления нормативных правовых актов установлен в постановлении Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (в ред. от 30.09.2002). Правила подготовки правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации определяют процедуру подготовки проекта нормативного правового акта, его согласования, подписания, утверждения, оформления, сроки подготовки и порядок его государственной регистрации (внесения в Государственный реестр нормативных

правовых актов и присвоения ему регистрационного номера) в Министерстве юстиции РФ. При нарушении требований, изложенных в правилах, документ не вступает в силу.

Правовая регламентация документирования и работы с документами развивается в нескольких направлениях:

- законодательно закреплено определение документа, документирования;
- установлены критерии юридической силы документов;
- определен состав документов, необходимых в той или иной области деятельности;
- созданы правовые основы хранения документов;
- законом установлено право собственности на отдельные документы и массивы документов;
- установлены единообразные правила подготовки и оформления документов;
- законодательными актами регулируются требования к документам, передаваемым с помощью разнообразных средств связи (почта, телеграф, факсимильные и электронные сообщения);
- установлены требования к защите информации на разных стадиях ее создания и хранения, категории информации по уровням доступа к ней;
- регулируются процессы использования документированной информации в автоматизированных системах;
- установлены нормы административной, гражданской и уголовной ответственности за работу с документами.

Федеральное законодательство в настоящее время не может рассматриваться как комплексное регулирование норм документирования и работы с документами. Тем не менее создание законодательной базы документирования имеет чрезвычайно важное значение, прежде всего с точки зрения повышения правовой значимости самих управленческих документов. Законодательная регламентация способствует развитию документоведения как научной дисциплины о документе. Кроме того, нормы работы с документами, закрепленные в законе, важны для практических задач, выполняемых любой делопроизводственной службой или специалистами управленческого аппарата. Правовые акты придают нормам, которые они в себе содержат, официальный статус, являются отражением государственной деятельности в той или иной области.

Определение документа и обязательность документирования информации установлены Федеральным законом от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» (в ред. от 10.01.2003). Согласно закону «документированная информация (документ) — зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать». Закон установил ряд терминов (таких как информация, информатизация, информационные ресурсы, собственник информационных ресурсов и др.), урегулировал отношения, возникающие при создании и использовании информационных технологий, установил обязательность предоставления информации государственным органам. В соответствии с законом документация является информационным ресурсом, а документы, документальные массивы являются объектами отношений юридических и физических лиц.

Закон регулирует правовые отношения, возникающие при формировании и использовании информационных ресурсов на основе создания, сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распространения и представления потребителю документированной информации.

Закон дает определение важнейшего понятия в области документационного обеспечения — «документирование информации является обязательным условием включения информации в информационные ресурсы. Документирование информации осуществляется в порядке, устанавливаемом органами государственной власти, ответственными за организацию делопроизводства, стандартизацию документов и их массивов, безопасность Российской Федерации».

Закон ввел в оборот и дал определение понятию «персональные данные» — сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность.

В 1996 г. Государственная дума приняла Федеральный закон от 04.07.1996 № 85-ФЗ «Об участии в международном информационном обмене» (в ред. от 29.06.2004), направленный на правовое регулирование отношений, возникающих при передаче (получении) информации за пределы Российской Федерации. В закон включены термины «документированная информация (документ)», «информационные ресурсы», «информационные продукты» и др., установленные законом «Об информации, информатизации и защите информации», которые являются объектами международного информационного обмена. Этим же законом установлены ограничения на вывоз за пределы Российской Федерации документированной информации.

Об обязательности документирования говорится и в ряде других законодательных актов. Гражданское законодательство регулирует правовое положение юридических и физических лиц в процессе предпринимательской деятельности, а также документирование различных отношений, возникающих между ее участниками. Основу гражданского законодательства составляет Гражданский кодекс Российской Федерации (далее — ГК РФ), который определил правовые основы деятельности юридических лиц и взаимоотношений юридических и физических лиц, основания прав собственности, договорные и иные обязательства. В Кодекс включено и определение этого понятия: юридическими лицами признаются организации, которые имеют в собственности, полном хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество, отвечают по своим обязательствам этим имуществом и выступают в суде, арбитражном суде, третейском суде от своего имени (п. 1 ст. 48). Статья 55 поясняет, что филиалы и представительства не могут являться юридическими лицами.

Ряд статей Кодекса устанавливает обязательность документирования, а также виды и разновидности документов, создаваемых при совершении актов гражданских взаимоотношений (их возникновении, прекращении). Так, виды учредительных документов юридического лица, требования к их содержанию и оформлению установлены в ст. 52 ГК РФ. Статья содержит требования к содержанию таких документов, как устав и учредительный договор, на основании которых действуют юридические лица. «В учредительных документах юридического лица должны определяться наименование юридического лица, место его нахождения, порядок управления деятельностью юридического лица, а так-

же содержаться другие сведения, предусмотренные законом для юридических лиц соответствующего вида». Понятие «другие сведения» раскрыто Кодексом в ст. 98.

Статья 122 определяет виды учредительных документов ассоциаций и союзов. Статьи 142–144, 160 закрепляют требования к оформлению ценной бумаги. В ряде статей ГК РФ установлены нормы документирования. Например, ст. 184, 185 определяют, что коммерческое представительство осуществляется на основании договора, заключенного в письменной форме, доверенности, т. е. письменного уполномочия, выдаваемого одним лицом другому. Статьи 185, 186 определяют оформление доверенности («доверенность от имени юридического лица выдается за подписью его руководителя или иного лица, уполномоченного на это его учредительными документами, с приложением печати этой организации», «доверенность, в которой не указана дата ее совершения, ничтожна») и обязательность ее нотариального заверения. Таким образом, Кодекс устанавливает требования и к форме документа, и к составу его информации, т. е. к содержанию документа.

В статье 878 ГК РФ (ч. 11) определен формуляр такого документа, как чек. Он должен содержать:

- наименование вида документа (чек);
- поручение плательщику выплатить определенную денежную сумму;
- наименование плательщика и указание счета, с которого должен быть произведен платеж;
- указание валюты платежа;
- указание даты и места составления чека;
- подпись лица, выписавшего чек, — чекодателя.

Отсутствие в документе какого-либо из указанных реквизитов лишает его силы чека.

Таким образом, нормы ГК РФ в целом ряде случаев не только закрепляют виды и разновидности документов, используемых при оформлении ряда правоотношений, но и устанавливают требования к их оформлению.

Известно, что бланки официальных документов содержат графические изображения Государственного герба РФ, торговой марки, знака обслуживания и др.

Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» (в ред. от 30.06.2003) установил Государственный герб Российской Федерации, его описание и порядок официального использования. Правила изготовления, использования, хранения и уничтожения печатей и бланков с воспроизведением Государственного герба РФ урегулированы постановлением Правительства РФ от 27.12.1995 № 1268 «Об упорядочении изготовления, использования, хранения и уничтожения печатей и бланков с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации» (в ред. от 08.06.2001).

Организации негосударственных форм собственности имеют право на фирменный знак, эмблему, торговую марку, которые также размещаются на бланках документов. Порядок регистрации и использования товарных знаков регулируется Законом РФ от 23.09.1992 № 3520-1 «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров» (в ред. от 11.12.2002).

Законодательные акты, которыми определяется создание организаций различных организационно-правовых форм, наряду с правовыми нормами их создания, реорганизации, ликвидации и управления, значительное внимание уделяют порядку документирования их деятельности, правилам составления и оформления ряда документов.

Так, Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (в ред. от 29.12.2004) установил требования к фирменному наименованию общества, бланкам, штампам и печати, указанию его местонахождения, правила составления такого документа, как устав общества, обязанность ведения протокола на собраниях акционеров, заседаниях правления общества, его содержание, документирование распорядительной деятельности исполнительного органа (генерального директора (директора)).

В соответствии с ГК РФ правовое положение общества с ограниченной ответственностью, права и обязанности его участников, порядок создания, реорганизации и ликвидации общества установлены Федеральным законом от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в ред. от 29.12.2004).

Законом установлены порядок образования, обязательность государственной регистрации деятельности, реорганизации и ликвидации общества, порядок и органы управления (коллегиальные — собрание учредителей, совет директоров (наблюдательный совет) и единоличный исполнительный орган — генеральный директор). Закон содержит и требования к учредительному договору, уставу, фирменному наименованию общества, содержанию информации на печати. Таким образом, определены параметры документирования, которые должны быть известны работникам службы ДОУ ООО.

Требования к средствам индивидуализации, т. е. фирменному наименованию унитарного предприятия, его бланкам, штампам, печати, почтовому адресу, содержанию устава, порядку документирования распорядительной деятельности устанавливает Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (в ред. от 08.12.2003).

Широкое распространение средств электронной техники в самых разных областях деятельности, в т. ч. в обмене информацией, привело к необходимости законодательной регламентации порядка использования электронных документов. Начиная с конца 1990-х гг. во всем мире идет законодательное регулирование понятий «электронный документ» и «электронная цифровая подпись». Впервые важнейшая норма документирования, устанавливающая условия, при которых электронно-цифровая подпись является одной из юридически признаваемых форм собственноручной подписи, была закреплена в Гражданском кодексе РФ. Более детально правовые условия использования электронной цифровой подписи в процессах создания и обмена информацией установлены Федеральным законом от 10.01.2002 № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи».

Закон разработан с целью обеспечения юридической силы электронных документов. В нем определены условия, при соблюдении которых электронная цифровая подпись признается равнозначной собственноручной подписи в документе на бумажном носителе. Действие Закона распространяется на отно-

шения, возникающие при совершении гражданско-правовых сделок. Из этого следует, что закон устанавливает одинаковую силу бумажного и электронного документов, но лишь применяемых в коммерческой сфере. Закон установил порядок использования электронной цифровой подписи и дал определения таким важнейшим понятиям, как «средства», «сертификат», «открытый ключ», «подтверждение подлинности», «пользователь электронной цифровой подписи». Документоведы склонны рассматривать этот Закон как правовую базу для перехода от бумажного документооборота к электронному.

Ряд законодательных актов содержит нормы, которые учитываются при составлении и оформлении документов. Так, ст. 16 Закона РФ от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» (в ред. от 11.12.2002) определяет: «на территории Российской Федерации официальное делопроизводство в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях ведется на русском языке как государственным языке Российской Федерации. Официальное делопроизводство в республиках ведется также на государственных языках данных республик». На обязательность использования русского языка указывает Федеральный закон от 01.06.2005 № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации».

Употребление наименований географических объектов в документах установлено Федеральным законом от 18.12.1997 № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов».

Федеральный закон от 17.07.1999 № 176-ФЗ «О почтовой связи» (в ред. от 22.08.2004) устанавливает правовые, организационные, экономические, финансовые основы деятельности в области почтовой связи в Российской Федерации, определяет права и обязанности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных участников деятельности в области почтовой связи, порядок регулирования деятельности в области почтовой связи и управления этой деятельностью, регулирует правоотношения, возникающие между операторами почтовой связи и пользователями услуг почтовой связи.

На основе этого Федерального закона разработаны и утверждены Правительством РФ Правила оказания услуг почтовой связи, которые определили права и обязанности операторов и пользователей почтовой связи, установили ряд терминов («адресат», «категория почтового отправления», «маркированный конверт», «письменная корреспонденция», «почтовый адрес», «почтовый индекс» и др.).

Постановлением Правительства утверждены и Правила предоставления услуг телеграфной связи. В правилах даны определения ряда необходимых терминов («адресат», «телеграмма», «отправитель» и др.), установлены требования к порядку оформления телеграмм различных категорий, особенности оформления текста этого вида документа, его минимальный и максимальный объем, изложен порядок предоставления услуг телеграфной связи.

Услуги почтовой и телеграфной связи предоставляются пользователям на основании договора о предоставлении услуг, который организации (юридические лица) заключают с операторами почтовой или телеграфной связи.

Работникам службы ДОУ необходимо знать основные положения названных выше правовых актов, т. к. значительная доля поступающих и отправляемых из организации документов пересылается почтой и телеграфом. Эти акты необходимы при организации работы специализированного участка или работника, выполняющего операции по получению и обработке корреспонденции.

В Российской Федерации разработана национальная система стандартизации, определяющая порядок разработки и использования стандартов и объединяющая все государственные стандарты, действующие на территории России. Сложившаяся в предшествующие годы система стандартизации претерпела значительные изменения с выходом в свет Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании». Закон содержит определения таких понятий, как «стандартизация», «стандарт», «национальный стандарт», «международный стандарт». Закон определил принципы современной стандартизации:

- добровольное применение стандартов;
- максимальный учет при разработке стандартов законных прав заинтересованных лиц;
- применение международного стандарта как основы разработки национального стандарта.

Национальная система стандартизации включает национальные стандарты и общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации, в т. ч. правила их разработки и применения. Законом установлены статус стандарта, принципы стандартизации, виды документов по стандартизации и принципы их применения. Главное отличие современных стандартов состоит в их рекомендательном характере — стандарты применяются на добровольной основе. В соответствии с законом «О техническом регулировании» (ст. 13) установлены следующие категории документов в области стандартизации:

- национальные стандарты;
- правила стандартизации, нормы и рекомендации в области стандартизации;
- общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации;
- стандарты организаций.

Стандарты организаций как один из видов локального нормативного акта могут разрабатываться и утверждаться ими самостоятельно. Стандарты разрабатываются для совершенствования производства и обеспечения качества продукции, выполнения работ, оказания услуг. Порядок разработки, утверждения, учета, изменения и отмены стандартов организаций устанавливается ими самостоятельно с учетом положений ст. 12 Федерального закона «О техническом регулировании». В настоящее время все большее распространение получает закрепление требований организации к технологии оформления и обработки документов через стандарт организации, который может создаваться в коммерческих, общественных, научных организациях, саморегулируемых организациях, объединениях юридических лиц.

Общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации являются нормативными документами, распределяющими технико-экономическую и социальную информацию в соответствии с ее класси-

фикацией (классами, группами, видами). Классификаторы обязательны для применения в государственных информационных системах, информационных ресурсах и в межведомственном обмене информацией.

В числе национальных стандартов действует целый ряд стандартов, устанавливающих правила оформления документов.

Государственное регулирование норм работы с документами распространяется и на конфиденциальную информацию. Так, Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» (в ред. от 22.08.2004) определил перечень сведений, составляющих государственную тайну, и порядок засекречивания этой информации.

Статья 139 ГК РФ содержит принципиальное положение отнесения информации к тайне: «Информация составляет служебную или коммерческую тайну в случае, когда информация имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности. Сведения, которые не могут составлять служебную или коммерческую тайну, определяются законом и иными правовыми актами».

Вопросы, связанные с отнесением информации к коммерческой тайне, законодательно урегулированы Федеральным законом от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне». В соответствии с этим законом коммерческая тайна — конфиденциальность информации, позволяющая ее обладателю при существующих или возможных обстоятельствах увеличить доходы, избежать неоправданных расходов, сохранить положение на рынке товаров, работ, услуг или получить иную коммерческую выгоду. Законом определены такие понятия, как «режим коммерческой тайны», «обладатель информации, составляющей коммерческую тайну», «доступ к информации, составляющей коммерческую тайну» и др.

Специалистам в области ДООУ должно быть известно, что организации и лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью, обязаны по мотивированному требованию органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления предоставить им на безвозмездной основе информацию, составляющую коммерческую тайну.

Очень важно, что законодательно определен перечень сведений, в отношении которых лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, не может быть установлен режим коммерческой тайны. В числе этих сведений содержание учредительных документов юридического лица, а также документов, дающих право на осуществление предпринимательской деятельности; данные о численности, составе работников, об оплате их труда, системе оплаты и условиях труда, в т. ч. об охране труда, о показателях производственного травматизма и профессиональной заболеваемости, о наличии свободных рабочих мест, о перечне лиц, имеющих право действовать без доверенности от имени юридического лица.

В числе мер по охране конфиденциальности информации, принимаемых ее обладателем, закон перечисляет и обязательность наличия на документах, содержащих информацию, составляющую коммерческую тайну, грифа «Коммерческая тайна» с указанием ее обладателя.

В 1990-е гг. создана правовая основа хранения документов. В 1993 г. Государственная дума приняла Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах. В соответствии с законом состав Архивного фонда РФ включает две части: государственную и негосударственную. Государственная часть формируется из документов федеральных органов государственной власти, а также учреждений, организаций и предприятий, отнесенных к федеральной собственности. Негосударственную часть Архивного фонда РФ составляют архивные фонды и архивные документы, находящиеся в собственности общественных объединений и организаций, религиозных объединений и организаций, а также в частной собственности. Было установлено, что отнесение документов к составу Архивного фонда РФ осуществляется Федеральной архивной службой России (Росархив) совместно с собственником этих документов на основании соглашения (договора) после экспертизы их ценности.

Основы законодательства были заменены на Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации», который регулирует отношения в сфере организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда РФ и других архивных документов независимо от их форм собственности, а также отношения в сфере управления архивным делом в Российской Федерации в интересах граждан, общества и государства.

Закон содержит определения ряда понятий, с которыми связано хранение документов в делопроизводстве и архиве: архивного документа, временного и постоянного хранения документов, архива организации, муниципального и государственного архивов, депозитарного хранения и др. Закон определил полномочия Российской Федерации и субъектов Федерации в области архивного дела, состав Архивного фонда РФ, порядок отнесения архивных документов к государственной, муниципальной и частной собственности.

Статья 23 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» установила, что в целях обеспечения единых принципов организации хранения, комплектования, учета и использования архивных документов все организации независимо от организационно-правовой формы руководствуются в работе с архивными документами законодательством Российской Федерации (в т. ч. правилами, установленными специально уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти), законодательством субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

Чрезвычайно важным является законодательное установление обязанностей государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и предпринимателей без образования юридического лица по учету и хранению документов. Впервые установлены предельные сроки хранения документов в архивах организаций. С выходом этого закона определен порядок передачи документов на архивное хранение. Существенно, что этот порядок предусматривает не только передачу документов на архивное хранение в период деятельности организаций различных организационно-правовых форм, но и при их реорганизации и ликвидации.

Документоведы должны знать и о том, что обязанности по хранению документов установлены еще целым рядом законодательных актов Российской Федерации. Например, ст. 89 Федерального закона «Об акционерных обществах», ст. 50 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью», ст. 28 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» определяют обязанности обществ и предприятий по хранению документов, их состав. Законами установлены не только обязательность хранения документов общества по месту нахождения его исполнительного органа, но и обязательность передачи документов на государственное хранение. Общество отвечает за упорядочение документов, должно проводить работу по их сохранности в соответствии с указаниями и рекомендациями архивных органов РФ.

Федеральный закон от 25.02.1999 № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» (в ред. от 20.08.2004) установил правила передачи документов кредитных организаций после их ликвидации в Архивный фонд РФ — в порядке и в соответствии с перечнем, который утверждается государственным органом, осуществляющим государственную политику в области архивного дела, и Банком России.

Для хранения документов акционерных обществ принципиальным является Положение о порядке и сроках хранения документов акционерных обществ, утвержденное постановлением Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг. В этом документе установлены обязательные нормы хранения документов до их сдачи в архив, порядок оформления перед сдачей в архив и порядок уничтожения документов с истекшими сроками хранения.

Государственное регулирование вопросов, связанных с хранением документов, нашло частичное отражение в Уголовном кодексе РФ (далее — УК РФ). Кодекс предусматривает ответственность за контрабанду, утрату документов, содержащих государственную тайну, похищение или повреждение документов. В него включены нормы, устанавливающие ответственность за хищение предметов или документов, имеющих особую историческую, научную, художественную или культурную ценность (ст. 164 УК РФ). В Кодекс включены и нормы ответственности за уничтожение или повреждение памятников истории или культуры (ст. 243). Известно, что любой документ несет культурную функцию, многие из них с течением времени приобретают статус исторического источника, возможно, исторического памятника. Статьи 324 и 325 УК РФ относят к правонарушениям приобретение или сбыт официальных документов, похищение или повреждение документов, штампов, печатей.

В Кодексе РФ об административных правонарушениях (ст. 13.20) к числу правонарушений относится несоблюдение правил хранения, комплектования, учета, использования архивных документов. Административная ответственность при этом может выражаться в вынесении предупреждения или наложения штрафа на граждан и должностных лиц.

Федеральный закон «О коммерческой тайне» (ст. 15) определил ответственность организаций — обладателей коммерческой тайны — за непредставление органам государственной власти (органам местного самоуправления) информации, составляющей коммерческую тайну. Невыполнение обладателем информации, составляющей коммерческую тайну, законных требований орга-

нов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления о предоставлении им информации, составляющей коммерческую тайну, а равно воспрепятствование получению должностными лицами этих органов указанной информации влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Введенный в действие с 1 февраля 2002 г. Трудовой кодекс Российской Федерации (далее — ТК РФ) устанавливает обязательность применения каждой организацией независимо от ее организационно-правовой формы ряда локальных правовых актов, таких как коллективный договор, соглашение, правила внутреннего трудового распорядка, должностные инструкции, положение об использовании и защите персональных данных и др.

В ТК РФ названы документы, которыми документируется прием, перевод, увольнение, командирование, а также отпуска, поощрения и взыскания работников. Часть этих документов применяется давно (приказ, заявление, трудовая книжка и др.), относительно других введен новый порядок их составления и применения (трудовой договор); необходимость создания некоторых регламентирована впервые (уведомления). Кодекс не только устанавливает применение тех или иных документов, но и определяет структуру текста, порядок оформления некоторых из них (например, трудового договора).

Трудовой кодекс РФ содержит специальную статью (ст. 14), устанавливающую порядок исчисления сроков, а в некоторых случаях устанавливает и конкретные сроки подготовки документов. Например, приказ о приеме на работу (ст. 68), приказ о применении дисциплинарного взыскания (ст. 193), изготовление и выдача работнику копий документов, связанных с работой (ст. 62), предупреждение работника об увольнении (ст. 79, 80) — все эти документы должны быть оформлены в трехдневный срок.

Таким образом, документооборот должен иметь представление о законодательной базе в целом и знать законы, определяющие деятельность «своей» организации (например, акционерного общества), более подробно. Законодательное регулирование самых разных аспектов работы с документами содержится в целом ряде правовых актов, принятых в основном в 1990-е гг. В действующем законодательстве содержится значительное количество обязательных для исполнения норм, правил и требований к документированию различных направлений деятельности государственных и негосударственных организаций, к оформлению тех или иных видов документов, к их содержанию и структуре текста.

Характерной чертой современности является создание законодательной основы сбора, обработки, использования, сохранения и передачи информации. Это свидетельствует о коренном изменении государственной политики в сфере формирования информационных ресурсов. Вместе с тем заметно меняется отношение в обществе к организации информационных ресурсов. Управленцы проявляют все возрастающий интерес к проблемам законодательного регулирования и обеспечения их деятельности. Практические работники самых разнообразных управленческих систем приходят к осознанию, что информация и документ как ее носитель, пронизывая все аспекты управления, оказывают непосредственное и целенаправленное влияние на результативную работу во всех отраслях человеческой деятельности.

Одно из важнейших профессиональных качеств, без которого невозможно заниматься делопроизводством на современном уровне, — правовая культура. Современный специалист в области делопроизводства обязан знать действующее законодательство, следить за его изменениями, т. к. на этих знаниях основываются многие положения конкретной системы делопроизводства, эти знания определяют порядок документирования той или иной деятельности.

В итоге можно отметить, что немаловажными для правового регулирования части документооборота являются вопросы, связанные с разработкой и утверждением унифицированных систем документации в более расширенном их виде. Отсутствие таких унифицированных систем, отражающих деятельность органов государственного и муниципального управления в сфере социального обеспечения, занятости населения, жилищно-коммунального хозяйства, имущественных отношений и т. д., негативно сказывается как на стороне, предоставляющей эти услуги в той или иной сфере, так и на потребителях — населении. Отсутствие унифицированных систем документации приводит к тому, что если в федеральном законе предусматривается норма о документальном подтверждении чего-либо, то в дальнейшем в результате ее «конкретизации» на каждом из уровней — федеральном (в подзаконных актах), региональном (в законах и подзаконных актах субъектов Федерации), а затем на уровне органа местного самоуправления (в соответствующем правовом акте) — она трансформируется в представительный перечень документов.

При этом при установлении очередных видов и разновидностей документов учитываются исключительно интересы соответствующего ведомства, а все тяготы по сбору и представлению «пакета документов» перекладываются на плечи юридических и физических лиц. В настоящее время необходимо принимать закон, отвечающий за документооборот в России в целом и формулирующий основные направления для развития подзаконных актов, определяющих статус документов и документооборота в разных сферах жизни.

Список используемых источников

1. СПС КонсультантПлюс // <http://www.consultant.ru/>.