

УДК 005.92

DOI: 10.28995/2073-6339-2021-1-93-103

Регламенты органов государственной власти Российской Федерации и правила делопроизводства: точки пересечения

Анна В. Ермолаева

*Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина –
филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
Саратов, Россия, kaf-dou@yandex.ru*

Аннотация. В статье дана характеристика «регламенту» законодательной и исполнительной ветви власти как виду документа. Особое внимание уделено формированию системы регламентов в органах исполнительной власти. Обозначена связь с «Генеральным регламентом 1720 г.» в сохранении традиций по установлению правил делопроизводства наряду с основными задачами и функциями государственных органов. Показано влияние регламентов на формирование требований к организации делопроизводства в органах государственной власти. На основании анализа содержания «Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления» формулируются выводы о степени регламентации делопроизводства на современном этапе и предложения по совершенствованию правил делопроизводства в законодательной ветви власти с учетом специфики ее деятельности.

Ключевые слова: органы государственной власти, регламент, правила делопроизводства

Для цитирования: Ермолаева А.В. Регламенты органов государственной власти Российской Федерации и правила делопроизводства: точки пересечения // Вестник РГГУ. Серия «Политология. История. Международные отношения». 2021. № 1. С. 93–103. DOI: 10.28995/2073-6339-2021-1-93-103

Regulations of state authorities of the Russian Federation and rules of office work. The intersection points

Anna V. Ermolaeva

*Stolypin Volga Institute of Management –
Branch of Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration of the Russian Federation,
Saratov, Russia, kaf-dou@yandex.ru*

Abstract. The article describes the “regulations” as a type of document of legislative and executive authorities. Particular attention is paid to the formation of a system of regulations in the executive authorities. The author defines a connection with the “General Regulations of 1720” in preserving the traditions of establishing the rules of the records management along with the main tasks and functions of state bodies. The influence of regulations on the formation of requirements for the organization of the records management in public authorities is shown. Based on the analysis of the content of the “Rules of the records management in state bodies, local authorities” conclusions are formulated about the degree of regulation of the records management at the present stage and proposals for improving the rules of the records management in legislative bodies, with taking into account the specifics of their activities.

Keywords: public authorities, regulations, records management rules

For citation: Ermolaeva, A.V. (2021), “Regulations of state authorities of the Russian Federation and rules of office work. The intersection points”, *RSUH/RGGU Bulletin. “Political Science. History. International Relations” Series*, no. 1, pp. 93–103, DOI: 10.28995/2073-6339-2021-1-93-103

На разных исторических этапах развития России регламент, как вид документа, занимал определенное место в системе нормативных актов органов государственной власти. С позиции права регламент, прежде всего, связан с деятельностью парламентариев¹ и в настоящее время является основным документом, в котором установлен алгоритм парламентской процедуры законодательной (представительной) ветви власти. Среди ученых-правоведов значительный период времени бытовала точка зрения, что

...издание регламента – сфера исключительных прерогатив представительного органа, свидетельство самостоятельности, важной госу-

¹ В историческом аспекте – с деятельностью дореволюционной Государственной Думы.

дарственной и политической роли. Он сам определяет наиболее целесообразный порядок работы, включая такую ответственную область, как законодательствование. Никакой другой государственный орган или должностное лицо не вправе делать это [Колесников 1998, с. 67].

Однако в конце 90-х гг. прошлого века высказывается точка зрения, что регламент не должен ассоциироваться исключительно с деятельностью коллегиального органа и может быть отнесен

...в целом к органам государственной власти федерального и регионального уровней в качестве нормативного правового акта, определяющего порядок их деятельности [Пиголкин 1998, с. 212].

Причиной тому послужила практика применения регламента в качестве организационного документа для высшего исполнительного органа в субъектах Российской Федерации, несмотря на тот факт, что в системах нормативных правовых актов регионов он, как правило, не упоминался. Один из аргументов в пользу расширения сферы применения данного вида документа заключался в том, что специфика деятельности каждой из ветвей власти должна быть регламентирована и зафиксирована в документе с аналогичным наименованием.

Решение о придании регламенту органов исполнительной власти правового статуса принимается в ходе административной реформы 2003–2005 гг. В данном контексте следует отметить определенную аналогию с введением Генерального регламента 1720 г., трехсотлетие которого отмечалось в 2020 г. и который также был принят в условиях модернизации и трансформации системы государственного управления и «стал одним из первых документов, вместившим в себя элементы современных организационных документов» [Емышева 2008, с. 248]. Основные принципы, заложенные Генеральным регламентом 1720 г., не потеряли своей актуальности и получили развитие с учетом новых реалий. В результате в настоящее время сформирована система регламентов федерального органа исполнительной власти², на основании которых осуществляется весь комплекс установленного в них функционала: от органа исполнительной власти до конкретного государственного

² В административный регламент федерального органа исполнительной власти входят: регламент федерального министерства (службы, агентства); административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг; должностные регламенты государственных гражданских служащих.

гражданского служащего. В их числе два документа относятся к категории нормативных правовых актов – это административный регламент исполнения государственных функций и административный регламент предоставления государственных услуг. Это означает, что правом на издание данных регламентов обладают только уполномоченные государственные органы (должностные лица), их разработка осуществляется по установленной процедуре, заключительным этапом которой является государственная регистрация в Министерстве юстиции РФ, в содержании этих документов устанавливаются правовые нормы, обязательные для исполнения. В результате введения административных регламентов в практическую деятельность государственных гражданских служащих сформировались новые методы организации делопроизводства в условиях так называемого процессного подхода. В этом случае создание документов по установленной форме и работа с ними осуществляется в соответствии с алгоритмом административных процедур по исполнению той или иной функции (или предоставлению услуги). Таким образом,

...устанавливаются неразрывные связи между управленческой функцией и их документационным обеспечением, которые впервые были зафиксированы в Генеральном регламенте 1720 г. [Ларин 2019, с. 12].

В условиях цифровизации это позволяет осуществлять реализацию государственной функции (предоставление государственной услуги) в электронной форме. Применение данной методики наряду с внедрением механизмов, обеспечивающих реализацию контроля за административным процессом³, позволяет сократить сроки прохождения документов, обеспечить прозрачность деятельности органов государственной власти и их государственных гражданских служащих.

В свое время Генеральный регламент 1720 г. не только определил задачи, функции, структуру и правила работы коллегий как высших органов государственного управления того исторического периода, но и явился первым законодательным актом в России, который «закрепил порядок работы со всеми видами документов государственных учреждений с момента их создания до передачи на архивное хранение» [Ларин 2019, с. 3]. И в данном контексте он является уникальным источником для документоведения и архивоведения как научных дисциплин.

³ Имеются в виду «электронные административные регламенты».

Следует отметить, что и в современный период регламентация деятельности органов государственной власти неразрывно связана с установлением правовых норм в области делопроизводства. Так, в последней редакции Типовых регламентов федеральных органов исполнительной власти, определяющих порядок их внутренней организации и правила межведомственного взаимодействия, установлено, что

...делопроизводство в федеральных органах исполнительной власти осуществляется в соответствии с правилами делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления, утверждаемыми Федеральным архивным агентством. Федеральные органы исполнительной власти издают свои инструкции по делопроизводству по согласованию с Федеральным архивным агентством⁴.

Это означает, что введенные в действие в феврале 2020 г. «Правила делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления»⁵ (далее по тексту – Правила) становятся неотъемлемой частью Типовых регламентов федеральных органов исполнительной власти и на единой правовой основе обеспечивают унификацию процессов создания документов, технологий работы с ними, организации текущего хранения и подготовки к передаче в архив органов государственной власти.

Обращает на себя внимание тот факт, что в названии новых Правил присутствует словосочетание «в государственных органах». Однако по тексту Правил, помимо термина «государственные органы», применяется понятие «органы государственной власти»⁶.

⁴ Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (в ред. от 01.02.2020, утв. постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 № 30) // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305, п. 11.1; Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти (в ред. от 01.02.2020, утв. постановлением Правительства РФ от 28.07.2005 № 452) // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233, п. 2.38.

⁵ Приказ Росархива от 22.05.2019 № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления» // Официальный сайт Министерства юстиции РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.consultant.ru/documents/45067>, введены в действие постановлением Правительства РФ от 01.02.2020 № 71 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 6. Ст. 677 (дата обращения 19 ноября 2020).

⁶ Например, раздел «Общие положения», п. 1.3.

Следует признать, что четко разграничить сущность данных терминов весьма проблематично, поскольку и в нормативных правовых актах (примером являются и рассматриваемые Правила), и на практике данные понятия зачастую используются как синонимы. Представленные в юридической литературе попытки их дифференциации не однозначны и имеют различное толкование [Черкасов 2008, с. 84–85].

В связи с этим следует напомнить, что в соответствии с Конституцией РФ в Российской Федерации установлены три ветви государственной власти: законодательная, исполнительная и судебная. До сих пор в Российской Федерации нормативные и нормативно-методические документы по организации делопроизводства распространяли свое действие на органы исполнительной власти федерального уровня⁷. В настоящее время в соответствии с установленными полномочиями их автор – Федеральное архивное агентство (Росархив) – имеет право на разработку и утверждение правил делопроизводства в государственных органах; типовых функциональных требований к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов (п. 6)⁸. Возникает вопрос: распространяются ли правовые нормы, содержащиеся в Правилах, на все ветви власти? В пункте 1.3 Правил содержится положительный ответ на данный вопрос⁹.

⁷ Например, «Типовая инструкция по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации» (утв. Роскомархивом 06.07.1992); «Типовая Инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти» 2001 г. (утв. Приказом Федеральной архивной службы России от 01.01.2001 № 68); «Типовая Инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти» 2005 г. (утв. Приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ от 08.11.2005 № 536); «Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» 2009 г. (утв. Постановлением Правительства РФ от 15.06.2009 № 477).

⁸ Положение о Федеральном архивном агентстве / утв. Указом Президента РФ от 22 июня 2016 г. № 293 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71327304/> (дата обращения 23 ноября 2020).

⁹ См. п. 1.3 Правил: «Действие Правил делопроизводства распространяется на федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы, органы государственной власти и иные государственные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления (далее – государственные органы, органы местного самоуправления)».

Однако до настоящего времени, согласно установленной процедуре, введение правил делопроизводства в действие осуществлялось посредством принятия ведомственного приказа или постановления Правительства РФ. С позиции права подобный порядок являлся единственно возможным, поскольку сфера их действия, как уже отмечалось, ограничивалась исключительно органами исполнительной власти, что и отражалось в наименованиях Типовых инструкций и Правил делопроизводства. Поскольку действие новых Правил распространяется на все органы государственной власти, возникает правовая коллизия, так как Росархив представляет только одну из ветвей государственной власти. Таким образом, за одним из федеральных органов исполнительной власти устанавливается прерогатива не только в части разработки, но и во введении в действие нормативных актов в сфере делопроизводства, требования которых распространяются на все ветви власти и

...должны применяться к любой специальной документации в части общих принципов работы с документами, а также подготовки документов к передаче на архивное хранение¹⁰.

По своей сути Правила являются кодифицированным нормативным правовым актом. В нем собраны и объединены процедурные нормы, определяющие порядок организации деятельности, обеспечивающей документирование, документооборот, оперативное хранение и использование документов. В этих целях по тексту Правил даются ссылки на законодательные, нормативные и нормативно-методические документы, положения которых должны быть учтены и реализованы при организации и ведении делопроизводства. Подобный подход к структуре Правил, с одной стороны, значительно расширяет их содержание, с другой – исключает дублирование правовых норм, содержащихся в указанных документах. Это позволяет определить степень регламентации в области организации делопроизводства в целом и эффективность правового регулирования¹¹.

В связи с этим следует обратить внимание на качество и полноту правовых норм. Несмотря на название, Правила по-прежнему ориентированы на федеральные органы исполнительной власти, на которые в тексте имеется прямое указание (п. 2.3, 2.4), особенности

¹⁰ См.: п. 1.4 Правил.

¹¹ Содержание Правил подробно рассматривается в статье: *Кукарина Ю.М.* Новые Правила делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления // Делопроизводство. 2020. № 2. С. 15–21.

документационного обеспечения которых отражены в ряде положений¹², а также в ссылках на регламентирующие документы¹³. Наряду с этим отсутствует какое-либо упоминание, в частности, о законодательной ветви власти. В отличие от исполнительной власти законодательные органы не образуют единой системы и не имеют единого координирующего органа. В результате законодательные органы общегосударственного и регионального уровней разрабатывают и принимают собственные регламенты. В течение длительного времени они восполняют пробел, связанный с отсутствием федерального закона, устанавливающего порядок деятельности законодательной ветви власти¹⁴. Тем самым каждый законодательный орган самостоятельно решает вопросы не только внутреннего распорядка своей деятельности, но и регламентации законотворческого процесса. В этом заключается двойственная природа регламента законодательного органа, поскольку в нем одновременно сочетаются признаки локального организационно-нормативного документа (регламентация порядка работы законодательного органа) и нормативного правового акта (регламентация норм законодательной техники, которые должны быть соблюдены не только парламентариями, но и всеми субъектами законотворческого процесса).

Данное обстоятельство обуславливает необходимость решения проблемы правового статуса регламента законодательного органа как вида документа. Один из вариантов ее решения – принятие федерального «закона о законах». Однако предпринятые в начале

¹² Например, при установлении процедуры согласования «Перечня видов документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в форме электронных документов».

¹³ «Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» (утв. Постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 № 30, ред. от 01.02.2020); «Положение о системе межведомственного электронного документооборота» (утв. Постановлением Правительства РФ от 22.09.2009 № 754, ред. от 16.03.2019); «Правила обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия» (утв. постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2014 г. № 1494, ред. от 24.01.2017).

¹⁴ Имеется в виду отсутствие федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации», проект концепции которого содержался в Докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 г.: О состоянии законодательства в Российской Федерации / Под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М.: Совет Федерации, 2006. С. 234.

2000-х гг. действия по его разработке не получили должного завершения¹⁵. Различаются подходы к определению статуса регламента законодательного органа и на уровне субъектов РФ. В регионах он может приравниваться к закону субъекта РФ¹⁶, трактоваться как нормативный правовой акт в региональной системе нормативных документов¹⁷; однако в большинстве субъектов РФ регламент законодательного (представительного) органа отнесен к категории внутренних организационных документов.

Среди правоведов высказывается точка зрения о целесообразности

...разработки единого регламента по форме и содержанию для законодательных органов субъектов России, который бы унифицировал накопленный в прошлом положительный опыт составления регламентов, а также способствовал бы дальнейшему совершенствованию процедурных правил в правотворчестве в целом [Цаликова 2018, с. 83].

Решение данной задачи непосредственно затронет сферу документационного обеспечения законотворческого процесса. В настоящее время, в отсутствии нормативных и методических документов по данному вопросу, регламенты законодательных органов являются той основой, которая восполняет существующий пробел. Однако установленные в них нормы раскрыты фрагментарно и не имеют унифицированного характера. При регламентации процессов документообразования в ряде случаев констатируется игнорирование разработанных и апробированных на практике научных методик, что в конечном итоге отражается на качестве законотворческого процесса и легитимности принятого закона. Что касается вопросов организации работы с документами, отражающими законотворческий процесс, то в регламентах эти новеллы отсутствуют¹⁸.

¹⁵ Проект федерального закона № 97700183-2 «О порядке принятия федеральных конституционных и федеральных законов РФ» принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ во втором чтении 10 ноября 2003 г.

¹⁶ Например, в Государственном законодательном Собрании Республики Саха (Якутия) Палата Республики принимает регламент в форме закона, что обеспечивает регламенту соответствующий статус.

¹⁷ Например, Белгородская, Воронежская, Калужская, Самарская, Иркутская области.

¹⁸ В достаточной степени данная регламентация отсутствует и в Инструкциях по делопроизводству законодательных органов, которые в основном устанавливают правила так называемого общего делопроизводства.

Поэтому представляется целесообразным:

- определить степень регламентации процессов документооборота в регламентах законодательных органов;
- Федеральному архивному агентству, реализуя свои полномочия, разработать Методические рекомендации по документированию и организации работы с документами, сопровождающими законотворческий процесс, на которые в последующем в «Правилах делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления» будет оформлена ссылка.

Таким образом, исторический опыт свидетельствует о том, что и в настоящее время регламент, как вид документа, не утратил своей актуальности и востребован в органах государственной власти в качестве основного организационно-нормативного документа. Его содержание свидетельствует о сохранении традиций по установлению правил делопроизводства наряду с основными задачами и функциями государственных органов. Однако степень и качество правового регулирования сферы делопроизводства свидетельствуют о необходимости дальнейшего совершенствования как регламентных норм, так и правил делопроизводства с учетом специфики документационного обеспечения их деятельности.

Литература

- Емышева 2008 – *Емышева Е.М.* Генеральный регламент 1720 года как опыт создания организационного документа // Вестник РГГУ. Серия: Документоведение и архивоведение. Информатика. Защита информации и информационная безопасность. 2008. № 8. С. 248–261.
- Колесников 1998 – *Колесников Е.В.* Источники российского конституционного права. Саратов, 1998. 196 с.
- Ларин 2019 – *Ларин М.В.* Генеральный регламент Петра I – три века в действии // Научный вестник Крыма. 2019. № 3 (21). С. 1–14.
- Пиголкин 1998 – Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации / Отв. ред. А.С. Пиголкин. М., 1998. 263 с.
- Цаликова 2018 – *Цаликова З.И.* Регламенты законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ: краткая характеристика // Право и государство: теория и практика. 2018. № 7 (163). С. 80–84.
- Черкасов 2008 – *Черкасов К.В.* К вопросу о соотношении понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 84–85.

References

- Cherkasov, K.V. (2008), "On question of relation of terms "state authority" and "public authority". *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve*, no. 2, pp. 84–85.
- Emysheva, E.M. (2008), "General Regulations of 1720 as an example of an attempt to create an organizational document", *RSUH/RGGU Bulletin. "Records management and archive studies. Computer science. Data protection and information security" Series*, no. 8, pp. 248–261.
- Kolesnikov, E.V. (1998), *Istochniki rossiiskogo konstitutsionnogo prava* [Sources of Russian constitutional law], Saratov, Russia.
- Larin, M.V. (2019), "General Regulations of Peter I – three centuries in action". *Nauchnyi vestnik Kryma*, no. 3 (21). P. 1–14.
- Pigolkin, A.S. (ed.) (1998), *Problemy pravotvorchestva sub"ektov Rossiiskoi Federatsii* [The lawmaking issues of the Russian Federation subjects], Moscow, Russia.
- Tsalikova Z.I. (2018), "Regulations of legislative public authority of the Russian Federation subjects. Short characteristics", *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*, no. 7 (163), pp. 80–84.

Информация об авторе

Анна В. Ермолаева, доктор исторических наук, доцент, Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Саратов, Россия; 410031, Россия, Саратов, ул. Соборная, д. 23/25; kaf-dou@yandex.ru

Information about the author

Anna V. Ermolaeva, Dr. of Sci. (History), associate professor, Stolypin Volga Institute of Management – Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration of the Russian Federation, Saratov, Russia; bld. 23/25, Sobornaya Street, Saratov, Russia, 410031; kaf-dou@yandex.ru