

Лекция 1. Правовые и нормативные основы делопроизводства

Вопрос 4. Нормативно-правовое обеспечение делопроизводства

Технологический процесс создания, обработки, движения документов в организации, хранения и использования их в текущей деятельности, вопросы работы службы документационного обеспечения управления, ее структура, функции, штаты, техническое обеспечение и другие аспекты регламентируются совокупностью законов, нормативных правовых актов и методических документов.

Нормативно-правовая и методическая база делопроизводства — это совокупность законов, нормативных правовых актов и методических документов, содержащих общие принципы организации документационного обеспечения управления, регламентирующих процессы и технологии создания, обработки, хранения и использования документов в текущей деятельности организации или учреждения, а также работы службы документационного обеспечения, включая ее структуру, функции, штаты и другие аспекты.

Нормативно-правовая база делопроизводства включает в себя:

- Конституцию РФ;
- законодательные акты РФ в сфере информации и документации;
- указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, регламентирующие вопросы делопроизводства;
- правовые акты федеральных органов исполнительной власти;
- правовые акты органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ и их территориальных образований, касающиеся вопросов документационного обеспечения управления;
- локальные нормативные акты по делопроизводству организаций, учреждений и предприятий;
- общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации;
- национальные стандарты в области документационного обеспечения управления;
- правовые нормативные документы по организации управленческого труда и охране труда;
- правовые нормативные документы по организации архивного хранения документации.

Статья 24 Конституции РФ закрепляет обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. В статье указывается также на недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия.

Ряд статей Гражданского кодекса РФ, составляющего основу гражданского законодательства, устанавливает виды и разновидности документов, создаваемых в целях фиксации актов гражданских взаимоотношений, регистрации фактов их возникновения или прекращения, реорганизации, подтверждения правоотношений и т.д.

В нем устанавливаются виды учредительных документов юридического лица, состав необходимых реквизитов и требования к их содержанию, предусматривающие обязательное указание в них наименования организации ее организационно-правовой формы, места ее нахождения и порядка управления деятельностью (ст. 52);

- содержатся требования к оформлению ценной бумаги письменной формы сделки (ст. 142—144, 160);

- устанавливаются виды договоров, фиксирующих обязательства одной стороны в пользу другой стороны (ст. 307);

- содержатся общие положения о договоре — соглашении двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей, определяются формы и особенности заключения, изменения и расторжения договора (ст. 420—453).

Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 28.01.2022) в ряде статей

определяет ответственность за неправомерные действия с документами и информацией в случаях:

- неправомерного отказа должностного лица в предоставлении собранных в установленном порядке документов, непосредственно затрагивающих права и свободы граждан, или предоставления ложной, неполной информации (ст. 140);

- неправомерного доступа к охраняемой законом компьютерной информации (ст. 272); нарушения установленных правил обращения с документами, содержащими государственную тайну (ст. 284);

- служебного подлога, т.е. внесения в официальные документы заведомо ложных сведений, исправлений, искажающих их содержание (ст. 292);

- похищения, уничтожения, повреждения, сокрытия официальных документов, штампов, печатей (ст. 325); подделки официального документа, изготовления поддельных штампов, печатей (ст. 327) и др.

Трудовой кодекс РФ от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 01.03.2022) (далее — ТК РФ)

- включает ряд статей, определяющих содержание и форму таких документов, как трудовой договор (ст. 57, 67), трудовая книжка (ст. 66);

- условия заключения трудового договора с бывшими государственными и муниципальными служащими (ст. 64.1),

- устанавливает обязательность применения правил внутреннего трудового распорядка, графика отпусков (ст. 123, 190),

- сроки оформления документов и порядок ознакомления с ними работников (ст. 67, 68 и др.), порядок работы с персональными данными (ст. 86—88),

- порядок согласования документов или учета мнения первичной профсоюзной организации или представительного органа (ст. 8, 190 и др.);

- определяет документы, которыми оформляются основные кадровые процедуры (ст. 67, 68, 84.1, 193 и др.), порядок работы с трудовой книжкой (ст. 65, 66, 84.1).

Статья 5 ТК РФ устанавливает, что регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений осуществляется:

- трудовым законодательством (включая законодательство об охране труда), состоящим из настоящего Кодекса, иных федеральных законов и законов субъектов РФ, содержащих нормы трудового права;

- иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права:

- указами Президента РФ;

- постановлениями Правительства РФ и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти;

- нормативными правовыми актами органов исполнительной власти субъектов РФ;

- нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Трудовые отношения регулируются также коллективными договорами, соглашениями и локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права.

ТК РФ установлены главенство, иерархия и соподчиненность законодательных и нормативных актов. Исчисление сроков возникновения и прекращения трудовых отношений, оформление увольнений, определение стажа работы и во всех иных случаях, когда приходится учитывать каждый день работы гражданина, регулирует ст. 14 ТК РФ.

В ст. 23 ТК РФ дается определение понятия трудовых отношений — социального партнерства как системы взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленной на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений.

Статьей 24 ТК РФ установлены основные принципы социального партнерства:

- равноправие сторон;

- уважение и учет интересов сторон;

- заинтересованность сторон в участии в договорных отношениях;

- содействие государства в укреплении и развитии социального партнерства на

демократической основе;

- соблюдение сторонами и их представителями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- полномочность представителей сторон;
- свобода выбора при обсуждении вопросов, входящих в сферу труда;
- добровольность принятия сторонами на себя обязательств;
- реальность обязательств, принимаемых на себя сторонами;
- обязательность выполнения коллективных договоров, соглашений;
- контроль за выполнением принятых коллективных договоров, соглашений;
- ответственность сторон, их представителей за невыполнение по их вине коллективных договоров, соглашений.

Статья 57 ТК РФ содержит обязательные для включения в трудовой договор условия, а также дополнительные условия, не ухудшающие положение работника по сравнению с установленным трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами. Статья также предусматривает включение в трудовой договор по соглашению сторон прав и обязанностей работника и работодателя, установленных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, локальными нормативными актами, а также прав и обязанностей работника и работодателя, вытекающих из условий коллективного договора, соглашений.

Статьей 65 ТК РФ предусмотрен перечень документов, которые обязан предъявлять гражданин при заключении трудового договора.

Основания для прекращения трудового договора содержатся в гл. 13 ТК РФ. Ссылка на статьи данной главы ТК РФ при увольнении работника является обязательной и должна полностью соответствовать тексту соответствующей статьи.

Статья 66 ТК РФ посвящена основному документу о трудовой деятельности и трудовом стаже работника — трудовой книжке. В соответствии с ней работодатель (за исключением работодателей — физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями) должен вести трудовые книжки на каждого работника, проработавшего у него свыше пяти дней, в случае, когда работа у данного работодателя является для работника основной.

ТК РФ внес ряд существенных изменений в порядок документального оформления трудовых отношений:

- расширен перечень документов, которые работодатель обязан предоставить работнику по его письменному заявлению (ст. 62). В него включаются и справки о начисленных и фактически уплаченных страховых взносах на обязательное пенсионное страхование;
- работодатель теперь наделяется правом не только выдать дубликат испорченной трудовой книжки своему работнику, но и обязан по письменному заявлению лица, поступающего на работу, оформить новую трудовую книжку (с указанием причины отсутствия трудовой книжки);
- уточнен порядок приема и увольнения работника. Теперь приказ о приеме на работу составляется в трехдневный срок со дня фактического начала работы, а не со дня подписания трудового договора, как это было ранее;
- установлен общий порядок оформления прекращения трудового договора (ст. 84);
- работодателю — как юридическому, так и физическому лицу — вменено в обязанность принимать локальные нормативные акты для решения проблем организации труда, управления персоналом.

Глава 48.1, введенная в ТК РФ Законом от 03.07.2016 № 348-ФЗ, дает право микро-предприятиям вести кадровый учет в упрощенном порядке. Для получения такого права микро- предприятие должно быть включено в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства, который ведет налоговая администрация (ФНС). Включенные в реестр предприятия могут полностью или частично отказаться от утверждения ряда локальных нормативных актов (правила внутреннего трудового распорядка; положение об оплате труда и премировании; график сменности и др.). При этом все регулируемые этими актами условия

должны быть включены непосредственно в трудовые договоры с работниками. Типовая форма такого договора утверждена постановлением Правительства РФ от 27.08.2016 № 858 и является обязательной к применению.

При переходе на упрощенную систему кадрового делопроизводства и учета уполномоченное должностное лицо организации издает приказ (распоряжение) о том, что предприятие (индивидуальный предприниматель) с определенной даты отказывается от применения прежде использовавшейся документации в сфере управления персоналом, и указывает, что ранее действовавшие на предприятии кадровые регламенты (положения) отныне утрачивают свою юридическую силу. После этого можно ограничиться заключением с нанимаемыми на работу сотрудниками стандартных трудовых договоров, но при этом является обязательным осуществление работодателем следующих действий:

- составление и подписание обеими сторонами договора, регламентирующего трудовые отношения;
- оформление приказа (распоряжения) о трудоустройстве конкретного работника на предприятии;
- внесение нужных сведений (данных) в трудовую книжку, принадлежащую нанимаемому сотруднику;
- заполнение персональной карточки работника, зачисленного в штат организации.

В 2012 г. в ТК РФ были введены понятия квалификации работника и профессионального стандарта (ст. 195.1), в 2018 г. уточнены права и обязанности работодателя по подготовке и дополнительному профессиональному образованию работников, по направлению работников на прохождение независимой оценки квалификации (ст. 196), право работников на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации (ст. 197).

Правовые и организационные основы и порядок проведения независимой оценки квалификации работников или лиц, претендующих на осуществление определенного вида трудовой деятельности, а также правовое положение, права и обязанности участников такой независимой оценки квалификации устанавливает Федеральный закон от 03.07.2016 № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации», вступивший в силу 01.01.2017. Закон предусматривает проведение независимой оценки квалификации работников или лиц, претендующих на осуществление определенного вида трудовой деятельности для подтверждения соответствия квалификации соискателя положениям профессионального стандарта или квалификационным требованиям, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, которая проводится центром оценки квалификаций.

При направлении работодателем работника на профессиональное обучение или дополнительное профессиональное образование, на прохождение независимой оценки квалификации на соответствие положениям профессионального стандарта или квалификационным требованиям, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, с отрывом от работы за ним сохраняются место работы (должность) и средняя заработная плата по основному месту работы. Работникам, направляемым на профессиональное обучение или дополнительное профессиональное образование, на прохождение независимой оценки квалификации с отрывом от работы в другую местность, производится оплата командировочных расходов в порядке и размерах, которые предусмотрены для лиц, направляемых в служебные командировки. При направлении работодателем работника на прохождение независимой оценки квалификации оплата прохождения такой оценки осуществляется за счет средств работодателя.

Конкретные правила проведения независимой экспертизы утверждены постановлением Правительства РФ от 16.11.2016 № 1204.

Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.01.2022) (далее — КоАП)

-определяет меры административного наказания за нарушения в сфере делопроизводства, касающиеся установленного Законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах, т.е. персональных данных (ст. 13.11);

-правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов (ст.

13.20);

-порядка представления обязательного экземпляра документов, письменных уведомлений, уставов и договоров (ст. 13.23);

-порядка изготовления, использования, хранения или уничтожения бланков, печатей либо иных носителей изображения Государственного герба РФ (ст. 19.11);

-вводит институт дисквалификации, т.е. лишения физического лица, осуществляющего организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в организации, права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в состав совета директоров, осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных предусмотренных законодательством случаях (ст. 3.11);

-устанавливает порядок исполнения постановления о дисквалификации (ст. 32.11), административную ответственность за незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего) (ст. 19.21).

Описание и порядок официального использования изображения Государственного герба РФ на бланках официальных документов определяется Федеральным конституционным законом от 25.12.2000 № 2-ФКЗ (ред. от 30.12.2021) «О Государственном гербе Российской Федерации» (далее — Закон о гербе).

Законом о техническом регулировании установлено, что к документам в области стандартизации, используемым на территории РФ, относятся:

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

Данный Закон установил обязательность применения общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации при создании государственных информационных систем и информационных ресурсов и межведомственном обмене информацией.

Порядок формирования, организации хранения, учета и использования архивов и архивных фондов и управления ими определены Федеральным законом от 22.10.2004 № 125-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «Об архивном деле в Российской Федерации» (далее — Закон об архивном деле).

Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон о гражданской службе) введены новые формы документов, используемых при осуществлении процедур прохождения государственной службы (служебный контракт, должностной регламент, аттестационный лист, служебный распорядок государственного органа, заключение по результатам служебной проверки и др.). Закон установил объем компетенции кадровых служб, порядок осуществления основных процедур прохождения государственной гражданской службы, документационное сопровождение которых утверждено соответствующими указами Президента РФ.

Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее — Закон об информации) регулирует отношения, возникающие при осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, применении информационных технологий, обеспечении защиты информации.

В соответствии с данным Законом информация в зависимости от категории доступа к ней подразделяется на общедоступную информацию и на информацию ограниченного доступа (ст. 4). Статьей 9 устанавливаются условия отнесения информации к сведениям, составляющим коммерческую тайну, служебную тайну и иную тайну, а также запрет требовать от гражданина (физического лица) предоставления информации о его частной жизни, в том числе информации, составляющей личную или семейную тайну, и получать такую информацию помимо воли гражданина (физического лица), если иное не предусмотрено федеральными законами.

Статья 11 данного Закона устанавливает, что в федеральных органах исполнительной

власти документирование информации осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. Правила делопроизводства, установленные иными государственными органами, органами местного самоуправления в пределах их компетенции, должны соответствовать требованиям, установленным Правительством РФ в части делопроизводства для федеральных органов исполнительной власти.

Законом предусмотрено, что электронное сообщение, подписанное электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи, признается электронным документом, равнозначным документу, подписанному собственноручной подписью, в случаях, если федеральными законами или иными нормативными правовыми актами не устанавливается или не подразумевается требование о составлении такого документа на бумажном носителе.

Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон о порядке обращений граждан) устанавливает требования к письменному обращению граждан, порядок направления, регистрации письменного обращения и его рассмотрения, сроки рассмотрения письменных обращений, особенности рассмотрения отдельных обращений, порядок ведения личного приема граждан.

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О противодействии коррупции» в число мер по профилактике коррупции включил предъявление квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверку в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами. Законом также вводится обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

Законом от 01.05.2017 № 86 внесены изменения в порядок обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности. В соответствии со ст. 2 Закона, листок нетрудоспособности с 1 мая 2017 г. может выдаваться в форме документа на бумажном носителе или, с письменного согласия пациента, в виде электронного документа, подписанного с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи медицинским работником и медицинской организацией. Порядок взаимодействия между работодателем (страхователем), страховщиком (ФСС) и медицинским учреждением устанавливается постановлением Правительства РФ от 16.12.2017 № 1567. Целями введения электронного больничного листа являются упрощение взаимодействия между лечебной организацией, работодателем, заболевшим работником и ФСС, сокращение оборота бумажных документов и повышение контроля над подлинностью листов нетрудоспособности.

Указами Президента РФ утверждены Положения:

- «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» от 01.02.2005 № 111 (ред. от 01.07.2014);

- «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» от 01.02.2005 № 112 (ред. от 31.12.2020) (далее — Указ о конкурсе);

- «О персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела» от 30.05.2005 № 609 (11.03.2021) (далее — Положение о персональных данных государственного служащего);

- «О порядке получения дополнительного профессионального образования государственными гражданскими служащими Российской Федерации» от 28.12.2006 № 1474;

- «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» от 21.09.2009 № 1065

(ред. от 10.12.2020) (далее — Указ о проверке сведений и соблюдения требований к служебному поведению);

Типовое положение о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений утверждено Указом Президента РФ от 15.07.2015 № 364 (ред. от 19.09.2017) «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» (ред. от 19.09.2017). На созданные структуры возложены следующие функции:

- обеспечение соблюдения служащими запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции;
- принятие мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов на государственной службе;
- обеспечение деятельности комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов;
- оказание федеральным государственным гражданским служащим консультативной помощи по вопросам, связанным с применением законодательства РФ о противодействии коррупции, а также с подготовкой сообщений о фактах коррупции;
- обеспечение соблюдения в федеральном государственном органе законных прав и интересов федерального государственного гражданского служащего, сообщившего о ставшем ему известном факте коррупции;
- обеспечение реализации федеральными государственными гражданскими служащими обязанности уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры РФ, иные федеральные государственные органы обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений;
- осуществление проверки достоверности и полноты и анализ сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной гражданской службы, федеральными государственными гражданскими служащими в соответствии с законодательством РФ;
- соблюдения федеральными государственными гражданскими служащими запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции; соблюдения гражданами, замещавшими должности федеральной государственной гражданской службы, ограничений при заключении ими после увольнения с федеральной государственной гражданской службы трудового договора и (или) гражданско-правового договора.