

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ ПРАВА

УДК 340.113.2

Понятие «делопроизводственный документ» в органах государственной власти и его особенности в переходный период (на примере органов милиции в 1917–1918 годах)

Пестова Ольга Алексеевна,
Уральский юридический институт МВД России
e-mail: lelia_77777@mail.ru

В данной статье рассматривается понятие делопроизводственного документа как одного из источников получения информации, как единицы делопроизводства, как юридически значимого акта. На основе изученной литературы выделяются признаки делопроизводственных документов, исходя из которых автор формулирует собственное определение понятия «делопроизводственный документ».

Ключевые слова: документ; акты делопроизводства; ведомственные документы; источники изучения государства и права.

The concept of «office document» in government bodies and its features in the transitional period (on the example of the militia in 1917–1918)

Pestova Olga Alekseevna,
Ural Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia

This article deals with the notion of «office document» as a source of information, as a unit of record-keeping, as a legally act. On the basis of the studied literature, the features of the record keeping documents are highlighted, on the basis of which the author formulates his own definition of the concept «office document».

Key words: document; office document; departmental documents; sources of state and law studies.

В органах государственной власти огромное значение имеет делопроизводственный документ, поскольку на основании делопроизводственных документов осуществляется не только внутреннее взаимодействие должностных лиц, но и внешнее взаимодействие с иными лицами, не входящими в государственный орган. Кроме того, после утраты данным документом оперативного назначения он переходит в архив и может стать материалом для дальнейшего изучения в различных отраслях знаний. Следовательно, информация, содержащаяся в делопроизводственном документе, может использоваться как для решения непосредственных вопросов, во исполнение которых был создан документ, так и для выполнения определенных задач, которые разрешаются в отдельных отраслях знаний.

Например, источниковед может обратиться к тексту делопроизводственного документа для поиска закреплённой в нем информации, подтверждения теоретической модели. Таким образом, для источниковеда делопроизводственный документ будет являться, соответственно, либо источником получения информации, либо эмпирической базой.

В любом из названных вариантов ученый может столкнуться с проблемой определения необходимого для поиска документа, поскольку он не всегда знает, какой именно документ ему нужен. Для решения данного вопроса ему следует понимать, во-первых, какой именно документ является делопроизводственным, а во-вторых, каким образом осуществляется группирование делопроизводственных документов.

В настоящее время в литературе не сформулировано понятие «делопроизводственный документ»¹, в сфере делопроизводства ключевым является термин «документ», однако родовое понятие не отражает специфики специального вида документов – делопроизводственных. Общее понятие «документ» было раскрыто при изучении теоретических вопросов делопроизводства в работах И. Г. Бавсун, О. В. Медведевой. Документ как исторический источник рассмотрен в трудах Б. С. Илизарова, В. П. Козлова, К. Г. Митяева, М. Н. Петрова, К. И. Рудельсона, М. В. Шишлова и др.

Делопроизводственный документ может быть рассмотрен не только в качестве единицы делопроизводства или исторического источника, также он может быть представлен в качестве юридического документа. В данном аспекте стоит обратить внимание на комплексный подход в изучении понятия «документ», который был применен в диссертационном исследовании К. В. Каргина «Юридические документы». Документ, по его мнению, является информацией, зафиксированной на материальном носителе, с определенными реквизитами, предназначенной для передачи во времени и в пространстве путем обращения в информационных системах².

Так, О. В. Медведева указывает, что документ (документированная информация) – это зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать³. И. Г. Бавсун под официальным документом понимает документ, созданный юридическим или физическим лицом, оформленный и удостоверяемый в установленном порядке⁴.

В сфере делопроизводства документ – это официальный документ, созданный государственным органом, органом местного самоуправления, юридическим или физическим лицом, оформленный в установленном порядке и включенный в документооборот федеральных органов исполнительной власти⁵. Видится, что делопроизводственный документ обладает признаками родового понятия, однако имеет свою специфику, например включенность в документооборот.

Исходя из названных выше определений, можно сформулировать такие общие признаки, относящи-

еся к любому документу, как: фиксация на носителе (бумажном или электронном); наличие структуры (делопроизводственный документ имеет вводную, описательную и мотивировочную часть); обладание реквизитами; создание и удостоверение уполномоченным на то лицом. Стоит заметить, что электронный документ создается и хранится на определенном носителе информации, на это также имеется указание в литературе⁶.

Названные признаки сформулированы применительно к делопроизводственному документу, однако с юридической точки зрения документ должен регулировать или фиксировать правоотношения, вследствие чего он обязательно обладает следующими признаками:

1. Влечет правовые последствия для лиц или органов, в отношении которых создан документ.

2. Имеет срочный характер. Поскольку любые правоотношения возникают, изменяются и прекращаются, то делопроизводственный документ, их регулирующий, не может иметь такого свойства, как бессрочность. Например, с момента образования государственного архива НКВД СССР на законодательном уровне стали закрепляться сроки хранения типовых документальных материалов, которые в 1942 г. устанавливались путем их полистного просмотра⁷.

3. По общему правилу, является общедоступным. Если иное не указано в законе, любой делопроизводственный документ находится в общем доступе. Указанное положение в особенности характерно для современного периода, поскольку действия органов государственной власти находятся в общем доступе.

Например, существует показатель «Информационная открытость территориального органа», который представляет собой количество информационных поводов, инициированных территориальным органом на основании информационно-справочных, отчетных и анонсирующих материалов, затрагивающих деятельность ФССП России⁸.

4. Кроме того, делопроизводственный документ должен обладать ценностью при непосредственном его применении для оперативного назначения, также при утрате оперативного значения делопроизводственный документ может обладать ценностью для архивиста или источниковеда. В литературе выработано комплексное понятие «качество юри-

¹ Куняев Н. Н., Демушкин А. С., Фабричнов А. Г. Конфиденциальное делопроизводство и защищенный электронный документооборот: учебник / под общ. ред. Н. Н. Куняева. М., 2015; Басаков М. И. Делопроизводство: учебник. Ростов н/Д, 2013.

² См.: Каргин К. В. Юридические документы: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. С. 36.

³ См.: Медведева О. В. Основы документационного обеспечения управления: курс лекций. Краснодар, 2012. С. 7.

⁴ См.: Бавсун И. Г. Основы управления и делопроизводства в органах внутренних дел: учебное пособие. Омск, 2011. С. 113–115.

⁵ См.: Куняев Н. Н., Демушкин А. С., Фабричнов А. Г. Указ. соч. С. 10.

⁶ См.: Варламова Л. Н., Карягина И. А. Форматы хранения электронных документов // Делопроизводство. 2018. № 3. С. 51.

⁷ См.: Перечень типовых документальных материалов, образующихся в деятельности народных комиссариатов и других учреждений, организаций и предприятий Союза ССР с указанием срока хранения материалов: утв. НКВД СССР 27 декабря 1942 г. М., 1943.

⁸ См.: Приказ ФССП России от 25 августа 2017 г. № 402 «Об утверждении Правил подсчета показателей, используемых в деятельности Федеральной службы судебных приставов» // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2017. № 10.

дического документа» – это система свойств, присущая содержанию и форме юридического документа, определяющая степень его ценности и пригодности для юридической практики¹. Качество делопроизводственного документа с учетом его применения в различных областях знаний будет изменяться по содержанию, что является особенностью его комплексного назначения.

В исследовании истории делопроизводства, как представляется, наиболее интересным является советский период, так как именно к этому времени уже сложились определенные нормативные правила ведения документооборота. Однако в связи с изменениями политической ситуации на стадии формирования органов советской власти ранее действовавшие законодательные акты утратили силу, а фактическое применение было неизменным, поскольку работа органов управления без соответствующей документации невозможна. Подтверждением наличия фактического ведения делопроизводства и отсутствия соответствующей общей правовой базы в данной сфере является, например, Справочная книжка порядка делопроизводства в участках Начальников и Комиссаров по Управлению народной милиции 1917 г.², составленная Секретарем Управления Милиции г. Александровск-Грушевского. На титульном листе данного источника указано, что она составлена на основании выдержек из инструкций г. Петрограда, Ростова и Новочеркасска. Данный источник является особым, поскольку он не отвечает такому признаку документа, как принятие его в установленном на то порядке, с другой стороны, справочная книжка является фактическим делопроизводственным документом, поскольку, представляется, если она составлена Секретарем Управления Милиции города, то была необходима для фиксации определенных правил ведения документации.

Законодательное регулирование общегосударственного делопроизводства осуществлялось точно. В качестве примера можно отметить Постановление СТО РСФСР от 8 декабря 1918 г. «О точном и быстром исполнении распоряжений центральной власти и устранении канцелярской волокиты», которое было направлено на недопущение создания препятствий при осуществлении распоряжений центральной власти на местах. В Постановлении предлагалось: «Чрезмерно разросшуюся ведомственную переписку... пресечь в корне. Распоряжения исполнять быстро, заменяя переписку переговорами по телефону»³. Таким образом, делопроизводственные

документы в названный период обретали новые способы их фиксации – телефонограммы.

Специальным признаком делопроизводственного документа, как было указано выше, является его включенность в документооборот, это означает, что документ в органе государственной власти непосредственно служит средством реализации основных, сопутствующих или специальных его функций. Как справедливо отмечено в литературе, делопроизводство воспроизводит систему государственного аппарата и отражает деятельность государственного органа⁴.

Таким образом, предмет, в рамках которого принят делопроизводственный документ, строго определен функциями органа государственной власти. Например, при анализе ведомственных документов в качестве единицы делопроизводства И. Г. Бавсун отмечает, что документы, составляемые в органах внутренних дел, содержат информацию об оперативной обстановке (аналитические справки за определенный период), результатах деятельности отдельных служб и подразделений (отчеты), лицах, совершивших правонарушения, скрывшихся от суда и следствия (ориентировки) и т. д.⁵ Однако в указанном положении отражается специфика деятельности органа государственной власти, т. е. выполнение лишь тех функций, в рамках которых он создан.

В нормативных правовых актах, которые учреждает орган государственной власти, как правило, отражены не только непосредственные, но и сопутствующие функции. При этом исторический анализ актов, учреждающих орган государственной власти, отражает соотношение делопроизводственных документов общего, сопутствующего и специального делопроизводства, а также внутреннее наполнение указанных комплексов документов. В качестве примера рассмотрим Инструкцию об организации Советской Рабоче-Крестьянской Милиции от 13 октября 1918 г.⁶ В соответствии с ней делопроизводственные документы можно классифицировать по их специфике:

- 1) документы общего характера;
- 2) документы сопутствующего характера;
- 3) документы специального характера, которые принимались в рамках реализации непосредственных функций.

и устранении канцелярской волокиты» // СУ РСФСР. 1918. № 93. Ст. 929.

⁴ См.: Кодан С. В. Делопроизводство НКВД РСФСР-СССР как источник изучения деятельности правоохранительных органов в СССР. Российская полиция: три века служения Отечеству [Электронный ресурс]: материалы юбилейной Международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции. Санкт-Петербург, 23–25 апреля 2018 г. / под ред. Н. С. Нижник. С. 377.

⁵ См.: Бавсун И. Г. Основы управления и делопроизводства в органах внутренних дел: учебное пособие. Омск, 2011. С. 113–115.

⁶ См.: Постановление НКВД РСФСР, Наркомюста РСФСР от 13 октября 1918 г. «Об организации Советской Рабоче-Крестьянской Милиции (Инструкция)» // СУ РСФСР. 1918. № 75. Ст. 813.

¹ См.: Соколова М. А. Дефекты юридических документов: монография. М., 2016. С. 48.

² См.: Справочная книжка порядка делопроизводства в участках начальников и комиссаров по Управлению народной милиции и инструкция для милиционеров города Александровск-Грушевского и рудничного района. Александровск-Грушевский, 1917. 32 с.

³ Постановление СТО РСФСР от 8 декабря 1918 г. «О точном и быстром исполнении распоряжений центральной власти

Первая группа делопроизводственных документов состояла из документов:

1) регулирующих права и обязанности (данная группа документов могла быть представлена приказами, указаниями, распоряжениями, разъяснениями и инструкциями, определяющими как политическую, так и техническую сторону деятельности Милиции);

2) определяющих качество исполнения прав и обязанностей:

- а) контрольно-надзорные документы;
- б) ревизионные документы;
- в) отчетные документы.

Вторая группа включала:

- 1) кадровые документы;
- 2) документы по материально-хозяйственной деятельности.

Третью группу документов составляли:

1) документы в сфере административной деятельности:

а) удостоверения о личности, трудовые книжки и другие удостоверения, справки, сведения и свидетельства;

б) акты и протоколы о нарушении порядка, преступлениях, проступках и происшествиях, как выявленных самой Милицией, так и ставших ей известными по заявлению учреждений и лиц;

2) документы уголовно-правового характера:

- а) документы по производству розыска;
- б) уголовные дела;

3) документы, связанные с обеспечением явки лиц в суд:

а) документы, составленные во исполнение поручений судебных и следственных органов по задержанию и доставке в суд или для допроса обвиняемых, задержанию подозреваемых в преступлениях;

б) документы о приведении в исполнение судебных приговоров;

4) документы, связанные с хранением вещественных доказательств.

Следовательно, включенность в документооборот как специальный признак, отделяющий делопроизводственный документ от документов иного вида, предполагает издание документа в рамках исполнения органом государственной власти общих, специальных или сопутствующих полномочий, тип которого отражен в нормативном правовом акте, учреждающем данный орган.

Итак, делопроизводственный документ в органе государственной власти может быть рассмотрен как один из видов источников получения информации – для источниковеда; как юридический факт (ненормативный документ) или как юридический акт (нормативный документ) – для юриста; и как основная единица делопроизводства – для делопроизводителя.

Делопроизводственный документ как в советский период, так и в настоящее время обладает общими признаками, которые применяются для определения понятия «документ». Специальным признаком де-

лопроизводственного документа является включенность в документооборот органа государственной власти. Стоит заметить, что в определенные переходные исторические периоды делопроизводство могло осуществляться без соответствующей нормативной правовой базы, что могло повлиять на создание особых видов делопроизводственных документов, однако указанные обстоятельства не влияют на выработку общего понятия.

Представляется, что под делопроизводственным документом органа государственной власти следует понимать оформленную и удостоверенную уполномоченным на то лицом в установленном порядке структурированную, общедоступную информацию, зафиксированную на носителе и обладающую определенными реквизитами, включенную в документооборот органа государственной власти для регулирования общественных отношений срочного характера.

Библиографический список

1. Бавсун И. Г. Основы управления и делопроизводства в органах внутренних дел: учебное пособие / И. Г. Бавсун. – Омск: Омская академия МВД России, 2011.
2. Басаков М. И. Делопроизводство: учебник / М. И. Басаков. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2013. – 376 с.
3. Варламова Л. Н. Форматы хранения электронных документов / Л. Н. Варламова, И. А. Карягина // Делопроизводство. – 2018. – № 3.
4. Каргин К. В. Юридические документы: дис. ... канд. юрид. наук / К. В. Каргин. – Нижний Новгород, 2004.
5. Кодан С. В. Делопроизводство НКВД РСФСР-СССР как источник изучения деятельности правоохранительных органов в СССР. Российская полиция: три века служения Отечеству [Электронный ресурс]: материалы юбилейной Международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции. Санкт-Петербург, 23–25 апреля 2018 г. / С. В. Кодан; под ред. Н. С. Нижник.
6. Куняев Н. Н. Конфиденциальное делопроизводство и защищенный электронный документооборот: учебник / Н. Н. Куняев, А. С. Демушкин, А. Г. Фабричных; под общ. ред. Н. Н. Куняева. – Москва: Логос, 2015.
7. Куняев Н. Н. Конфиденциальное делопроизводство и защищенный электронный документооборот: учебник / Н. Н. Куняев, А. С. Демушкин, А. Г. Фабричных; под общ. ред. Н. Н. Куняева. – Москва: Логос, 2015.
8. Медведева О. В. Основы документационного обеспечения управления: курс лекций / О. В. Медведева. – 2-е изд., перераб. и доп. – Краснодар: Южный институт менеджмента, 2012.
9. Соколова М. А. Дефекты юридических документов: монография / М. А. Соколова. – Москва: Юриспруденция, 2016.
10. Справочная книжка порядка делопроизводства в участках начальников и комиссаров по Управлению народной милиции и инструкция для милиционеров города Александровск-Грушевского

и рудничного района. – Александровск-Грушевский: Тип. «Энергия», 1917.

Bibliograficheskij spisok

1. Bavsun I. G. Osnovy upravleniya i deloproizvodstva v organah vnutrennih del: uchebnoe posobie / I. G. Bavsun. – Omsk: Omskaya akademiya MVD Rossii, 2011.

2. Basakov M. I. Deloproizvodstvo: uchebnik / M. I. Basakov. – Rostov-na-Donu: Feniks, 2013.

3. Varlamova L. N. Formaty hraneniya elektronnykh dokumentov / L. N. Varlamova, I. A. Karyagina // Deloproizvodstvo. – 2018. – № 3.

4. Kargin K. V. YUridicheskie dokumenty: dis. ... kand. yurid. nauk / K. V. Kargin. – Nizhnij Novgorod, 2004.

5. Kodan S. V. Deloproizvodstvo NKVD RSFSR-SSSR kak istochnik izucheniya deyatel'nosti pravoohranitel'nyh organov v SSSR. Rossijskaya policiya: tri veka sluzheniya Otechestvu [Elektronnyj resurs]: materialy yubilejnoj Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii, posvyashchennoj 300-letiyu rossijskoj policii. Sankt-Peterburg, 23–25 aprelya 2018 g. / S. V. Kodan; pod red. N. S. Nizhnik.

6. Kunyaev N. N. Konfidencial'noe deloproizvodstvo i zashchishchennyj elektronnyj dokumentooborot: uchebnik / N. N. Kunyaev, A. S. Demushkin, A. G. Fabrichnov; pod obshch. red. N. N. Kunyaeva. – Moskva: Logos, 2015.

7. Kunyaev N. N. Konfidencial'noe deloproizvodstvo i zashchishchennyj elektronnyj dokumentooborot: uchebnik / N. N. Kunyaev, A. S. Demushkin, A. G. Fabrichnov; pod obshch. red. N. N. Kunyaeva. – Moskva: Logos, 2015.

8. Medvedeva O. V. Osnovy dokumentacionnogo obespecheniya upravleniya: kurs lekcij / O. V. Medvedeva. – 2-e izd., pererab. i dop. – Krasnodar: YUzhnyj institut menedzhmenta, 2012.

9. Sokolova M. A. Defekty yuridicheskikh dokumentov: monografiya / M. A. Sokolova. – Moskva: YUrisprudenciya, 2016.

10. Spravochnaya knizhka poryadka deloproizvodstva v uchastkah nachal'nikov i komissarov po Upravleniyu narodnoj milicii i instrukciya dlya milicionerov goroda Aleksandrovsk-Grushevskogo i rudnichnogo rajona. – Aleksandrovsk-Grushevskij: Tip. «Energiya», 1917.