

ДОКУМЕНТОВЕДЕНИЕ

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ
ДЛЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО БАКАЛАВРИАТА

Под редакцией **Л. А. Дорониной**

2-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования
в качестве учебника и практикума для студентов высших учебных
заведений, обучающихся по гуманитарным направлениям*

*Допущено Учебно-методическим объединением вузов
Российской Федерации по образованию в области
историко-архивоведения в качестве учебного пособия для студентов
высших учебных заведений, обучающихся по направлению
«Документоведение и архивоведение»*

Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru



Москва ■ Юрайт ■ 2019

УДК 651(075.8)

ББК 65.052я73

Д63

Ответственный редактор:

Доронина Лариса Алексеевна — доцент, кандидат экономических наук, доцент кафедры информационных систем Института информационных систем Государственного университета управления.

Рецензенты:

Минченков А. Ю. — доктор экономических наук, профессор кафедры менеджмента и сервиса Института отраслевого менеджмента Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

Быкова Т. А. — кандидат исторических наук, доцент, заведующая кафедрой документоведения Российского государственного гуманитарного университета.

Д63

Документоведение : учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. Л. А. Дорониной. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2019. — 309 с. — Серия : Бакалавр. Академический курс.

ISBN 978-5-534-03053-2

В учебнике рассматриваются теоретические и практические основы современного документоведения, главные функции и свойства документа, понятия стандартизации, унификации, классификации систем документации, приведены основные законодательные и нормативно-методические акты, правила составления и оформления различных видов управленческих документов.

Содержание учебника соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов высших учебных заведений, обучающихся по экономическим направлениям.

УДК 651(075.8)

ББК 65.052я73



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

ISBN 978-5-534-03053-2

© Коллектив авторов, 2014

© Коллектив авторов, 2017, с изменениями

© ООО «Издательство Юрайт», 2019

Оглавление

Авторский коллектив	5
Предисловие	6

Раздел I. ЗНАЧЕНИЕ ДОКУМЕНТА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

Глава 1. История развития делопроизводства в России	11
<i>Контрольные вопросы</i>	34
<i>Практические задания</i>	35
<i>Рекомендуемые источники и литература</i>	35
Глава 2. Документ в современном обществе	36
2.1. Документ, как предмет изучения	36
2.2. Виды записи и носители информации	41
2.3. Классификация управленческих документов и систем документации	44
<i>Контрольные вопросы</i>	54
<i>Практические задания</i>	54
<i>Кейсы</i>	55
<i>Рекомендуемые источники и литература</i>	55
Глава 3. Законодательная и нормативно-методическая база	57
3.1. Законодательные акты и государственные стандарты в области документирования управленческой деятельности	57
3.2. Нормативные правовые акты и методические документы Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти	64
3.3. Локальные нормативные акты организации в области документирования управленческой деятельности	68
<i>Контрольные вопросы</i>	74
<i>Практические задания</i>	74
<i>Кейсы</i>	75
<i>Рекомендуемая литература</i>	75

Раздел II. СОСТАВЛЕНИЕ И ОФОРМЛЕНИЕ ДОКУМЕНТОВ

Глава 4. Правила оформления документов	79
4.1. Требования к оформлению реквизитов управленческих документов	79
4.2. Требования к бланкам управленческих документов	122
<i>Контрольные вопросы</i>	128
<i>Практические задания</i>	128

<i>Кейсы</i>	129
<i>Рекомендуемые источники и литература</i>	129
Глава 5. Порядок составления и оформления организационно-правовых документов	130
5.1. Организационно-правовые документы учреждения, их цели и задачи создания	130
5.2. Документы, регулирующие деятельность организации и структурного подразделения	133
5.3. Документы, регулирующие деятельность сотрудников	144
<i>Контрольные вопросы</i>	150
<i>Практические задания</i>	151
<i>Кейсы</i>	152
<i>Рекомендуемые источники и литература</i>	153
Глава 6. Порядок составления и оформления распорядительных документов	154
6.1. Цели и задачи издания распорядительных документов	154
6.2. Документы, издаваемые на основе коллегиального принятия решения.....	156
6.3. Документы, издаваемые на основе единоличного принятия решения	159
<i>Контрольные вопросы</i>	168
<i>Практические задания</i>	169
<i>Кейсы</i>	170
<i>Рекомендуемые источники и литература</i>	170
Глава 7. Правила составления справочно-информационных документов	171
7.1. Служебные документы, обеспечивающие информационный обмен между структурными подразделениями и организациями	171
7.2. Составление деловых писем	206
<i>Контрольные вопросы</i>	231
<i>Практические задания</i>	232
<i>Кейсы</i>	235
<i>Рекомендуемая литература</i>	236
Заключение	238
Нормативные документы	240
Литература	242
Приложения	243

Авторский коллектив

Доронина Лариса Алексеевна — доцент, кандидат экономических наук, доцент кафедры информационных систем Института информационных систем Государственного университета управления (гл. 3, 4, предисловие).

Иванова Лариса Анатольевна — преподаватель кафедры документационного обеспечения управления и прикладной лингвистики Института молодежной политики и социальных технологий МАТИ — Российского государственного технологического университета имени К. Э. Циолковского (гл. 7: 7.2, приложения).

Карпычева Елена Вячеславовна — кандидат исторических наук, доцент кафедры документоведения и документационного обеспечения управления Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ) (гл. 5, 6, приложения).

Пшенко Александр Владимирович — кандидат исторических наук, доцент, заведующий кафедрой документоведения и документационного обеспечения управления Института информационных систем Государственного университета управления (до июля 2014 г.) (гл. 1, 2).

Расихина Лариса Федоровна — кандидат экономических наук, профессор кафедры экономики труда и управления социально-трудовыми отношениями Института управления персоналом, социальных и бизнес-коммуникаций; директор Института открытого образования Государственного университета управления (гл. 7: 7.1, приложения).

Предисловие

Документоведение и архивоведение — одно из наиболее востребованных направлений обучения в настоящее время.

Предлагаемый учебник посвящен одному из разделов данного направления — научной дисциплине «Документоведение», изучающей вопросы истории развития документоведения в России, основные функции и свойства документа, системы документации и принципы их классификации, правила составления и оформления основных видов управленческих документов.

Объектом документоведения являются как отдельные документы, так и вся совокупность документов в обществе, т.е. все виды, разновидности, жанры и формы документов, а также все системы и подсистемы документации, простые и сложные комплексы документов.

Структура предмета документоведения состоит из двух частей:

— теоретической, заключающейся в изучении документа как социального феномена, выявлении закономерностей его происхождения и функционирования, исследовании его функций, свойств, структуры, особенностей документной коммуникации и т.д.;

— прикладной, изучающей отдельные типы и виды документов и документной деятельности с целью оптимального использования документированной информации в коммуникационных процессах.

На основании данного деления можно говорить об общем и специальном документоведении. Общее документоведение исследует все создаваемые и функционирующие в обществе документы, независимо от их принадлежности к той или иной конкретной документной системе, комплексу, виду и т.д.

Специальное документоведение изучает отдельные системы документации, состав и функционирование которых обусловлены теми или иными функциями либо признаками документа (система бухгалтерской документации, система организационно-распорядительной документации и т.п.).

Учебник предназначен для студентов, обучающихся по направлению «Документоведение и архивоведение» по квалификации «Академический бакалавриат».

Изучив данный учебник, бакалавры должны:

— **знать** законодательные и нормативно-методические документы, определяющие порядок документирования; виды и разновидности документов, используемых в конкретных управленческих ситуациях; правила разработки и заполнения типовых и примерных форм документов; правила составления и оформления конкретных документов, используемых в деятельности органов управления;

- **уметь** ориентироваться в управленческих ситуациях и определять необходимость и возможность использования конкретных документов;
- **владеть** навыками и методами решения задач, связанных с документированием управленческой деятельности на предприятиях и в организациях различных форм хозяйствования, в современных экономических условиях.

Учебник состоит из двух разделов, тесно взаимосвязанных между собой. В первом разделе учебника рассматриваются вопросы документоведения, касающиеся основных понятий в области создания документов, их исторического развития, стандартизации, унификации и классификации систем документации. Раздел содержит обзор законодательства, регулирующего подготовку и оформление управленческой документации, а также перечень обязательных локальных нормативных актов учреждений, в частности инструкции по делопроизводству. При изучении законодательных и нормативных правовых актов следует иметь в виду, что в настоящее время ряд документов имеет новую редакцию, изменения и дополнения к тексту. Для ознакомления с последними редакциями подобных актов следует обратиться к справочно-правовым системам (например, «Гарант» или «КонсультантПлюс»). Во втором разделе рассматриваются вопросы оформления реквизитов управленческих документов и требования к их бланкам, раскрываются типовые этапы составления и оформления организационно-правовых, распорядительных и справочно-информационных документов. Здесь же представлены конкретные примеры оформления реквизитов по ГОСТ Р 6.30—2003 «Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов» и с учетом требований Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти (2009 г.); приводится дополнительная справочная информация по каждому реквизиту и документу. В разделе помещены формуляры и структура текста таких документов, как должностная инструкция, приказ, договор, акт, протокол, докладная и служебная записка, заявление, анкета и др. Отдельный подраздел посвящен деловым письмам, как наиболее массовым документам, обеспечивающим процесс документирования управленческих решений между организациями.

Все главы учебника содержат справочные материалы, поясняющие суть того или иного понятия в области документоведения. В конце каждого подраздела помещены контрольные вопросы, практические задания и кейсы: они предназначены для самостоятельного контроля учащимися своих знаний по изученной теме. В приложениях к учебнику представлены образцы изучаемых документов.

Раздел I
ЗНАЧЕНИЕ ДОКУМЕНТА
В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ



Глава 1

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В РОССИИ

В результате изучения данной темы студент должен:

- **знать** этапы развития делопроизводства в России с древнейших времен до начала XXI в.; организацию и основные виды документов приказного, коллежского, министерского делопроизводства; историю научных разработок в области делопроизводства периода СССР; основные документы, определяющие развитие современного делопроизводства;
 - **уметь** ориентироваться в исторических видах документов;
 - **владеть** навыками поиска информации и работы с правительственными документами и разработками ВНИИДАД, актуальными на современном этапе.
-

Делопроизводство в Древнерусском государстве. Об организации делопроизводства на ранних стадиях развития Древнерусского государства мы можем судить по письменным документам, дошедшим до нашего времени, а также по некоторым археологическим данным. В частности, договоры киевских князей с Византией 911 г. и 945 г. свидетельствуют о том, что уже в то время существовали традиции составления таких документов, как письменные завещания и подорожные грамоты для купеческих кораблей.

Известно, что в период правления князя Владимира Святославича (978—1015 гг.) в Киеве существовало учебное заведение для детей бояр и старших дружинников. Из выпускников этой школы отбирались претенденты на должности «печатников» — хранителей княжеской печати, «метальников» — судебных секретарей, писцов и дьяков для ведения делопроизводства князей и крупных феодалов.

В киевский период развития Русского государства возникли разновидности документов, фиксирующих конкретные частноправовые отношения: грамоты уставные, вкладные, купчие, полные, жалованные и др.; заемные, закладные кабалы; житийные записи и т.д.

С увеличением числа создаваемых документов обозначались и места для наиболее безопасного их хранения. В городах это были, как правило, центральные храмы. Место хранения документов называлось ларем, а лицо, ответственное за хранение документов, — ларником. Нередко само хранение документов в храме придавало им юридическую силу. Центрами создания документов и их хранения были также гостиные (от слова «гость» — купец) дворы (смоленские, немецкие и др.), а также монастыри, являвшиеся в том числе крупными экономическими предприятиями.

По мере формирования традиций в создании документов были выработаны типовые формуляры — образцы документов, а также устойчивые языковые формулы, применяемые в отдельных, наиболее распространенных документах. Установилась определенная процедура подготовки документов, что отразилось в таких понятиях, как черновик, редакция (вариант), беловик (окончательный вариант документа), а также приемы удостоверения документов, призванные воспрепятствовать их подделке в политических и лично-корыстных целях. Для этого использовались такие приемы, как проставление скреп, печатей, мостов (подписи на склейках).

Основным материалом для письма на Руси до конца XIV в. служил пергамен (особым образом выделанная телячья, баранья или козлиная кожа), называемый в документах «хартией» или «телятиной». Лучший пергамен привозили из Греции или ганзейских городов.

Самой древней формой документа на Руси была грамота — отдельный лист пергамена шириной около 3,5 вершка (15—17 см). Документ имел форму столбца (столпа): один лист пергамена подклеивался к другому узкой стороной. Если документ терял ценность, пергамен очищали, подравнивали, обрезали обтрепанные места и снова использовали для записи информации.

С увеличением количества создаваемых документов менялась графика письма: первоначально использовали уставную манеру письма, выписывая буквы с прямыми очертаниями, в XIV в. стали применять полуустав, позволивший ускорить процесс письма за счет выносных букв и сокращения отдельных слов. Документы писали сплошным текстом, без разделения на отдельные слова. Из знаков препинания к XIV в. стали использовать точку в конце предложения.

Таким образом, делопроизводство в Древнерусском государстве — это период постепенного складывания традиций создания документов, их обработки и хранения, а также формирования профессионального цеха специалистов по работе с документами — дьяков, подьячих, писцов, начала законодательной регламентации делопроизводства.

Приказное делопроизводство в XV—XVII вв. Система государственного делопроизводства начала складываться на Руси в период формирования централизованного государства — с середины XV в.

По мере того, как Московское княжество превращалось в великорусское государство и усложнялись административные задачи, отдельные части управления, находившиеся по приказу князя в ведении того или иного лица, превращались в постоянные присутственные места — «избы» или «приказы». Деятельность приказов (Большой казны, Разрядного, Посольского, Тайных дел, Разбойного, Холопьевого, Сибирского и др.) объединялась высшим правительственным учреждением — Боярской думой. Эти учреждения выполняли все важнейшие функции административного управления, поэтому период становления и развития государственного делопроизводства принято называть приказным периодом.

Часть приказов являлась органами территориального управления, а часть ведала отдельными отраслями. Общее количество приказов, существовавших на Руси, точно не установлено; в XVII в., по мнению исследователей, функционировало от 40 до 70 приказов.

Во главе приказа стоял приказной судья, назначаемый из думных чинов. В его подчинении находились 1—3 дьяка; к концу XVII в. в крупных приказах их было 6—10. На службе состояли также подьячие, в зависимости от знаний, стажа и опыта, разделявшиеся на «старых» (старших), «средней руки» (средних) и «молодых» (младших). В больших приказах подьячие объединялись в «столы», или повыгтя, — структурные подразделения приказов; деление на столы производилось не по роду дел, а по территориальному принципу.

В деятельности приказов принципы коллегиального и единоличного управления не были четко разграничены, но распорядительная деятельность всецело принадлежала приказным судьям. Дьяки и подьячие занимались организацией и ведением делопроизводства, через них в приказ поступали челобитные, доклады, доношения, они хранили дела и вели письмоводство. Старшим подьячим и подьячим «средней руки» доверяли сложную работу, связанную с подготовкой решений по делам, хранением документов, опечатыванием архивных сундуков. Младшие подьячие не пользовались особым доверием: многие царские указы XVII в. сообщают о необходимости строго контролировать работу молодых подьячих. За ошибки, допущенные в официальных документах, подьячих строго наказывали: били батогами, лишали жалованья.

В конце XVI — начале XVIII в. управление отдельными уездами на Руси осуществляли воеводы, имевшие свою «канцелярию» — приказную избу и помощников в лице «меньших» воевод и дьяков. В приказной избе хранилась государственная городская печать, денежные суммы, велось делопроизводство. Подразделениями приказной избы были столы. Известно, что Нижегородская съезжая изба в 1663 г. состояла из четырех столов: денежного (хранение казны и приходно-расходных книг), судного (делопроизводство по судебным делам), сыского и поместного (хранение царских грамот о поместных делах) и ямского (почтового).

Приказы и приказные избы представляли собой одновременно и присутствие, и канцелярию, и архив. Документы обычно размещались на столах, на скамьях, особо ценные — в сундуках (ларях) в тех же помещениях, где велась текущая работа и прием посетителей.

В XV в. дорогостоящий пергамен вытеснила бумага, которую первоначально привозили из западноевропейских стран, а со второй половины XVII в. — местная, отечественная. Бумагу изготавливали из тряпья, а чернила делали из солей железа и дубильных веществ, добываемых из чернильных орешков — наростов на дубовых листьях. Сочетание железистых чернил и тряпичной бумаги делало текст особенно стойким, и он почти не выцветал. Документы этого периода, хранящиеся в архивах, достаточно хорошо читаются.

В качестве инструментов письма до второй половины XIX в. использовали гусиные перья, позднее — металлические. С возникновением так называемой скорописи, характеризующейся начертанием округлых букв и использованием большого количества графических сокращений, чтение текстов стало затруднительным, требовались знания и навыки.

В делопроизводстве приказов продолжали использовать столбцовую форму документов. Важные государственные акты имели большие размеры, например, Жалованная грамота царя Алексея Михайловича Пыскор-

скому монастырю на земли имеет длину более метра, а Соборное уложение 1649 г. насчитывает 309 метров.

Текст в столбцах писали только с одной стороны, оборотная использовалась лишь для проставления помет, резолюции, адреса. Документы хранились в свитках или рулонах, иногда для особо важных документов изготавливались специальные футляры, но чаще они хранились просто в ларях или сундуках. Пользоваться такими документами было сложно: много времени уходило на развертывание и свертывание столбца, сама склейка не была достаточно прочной. Все это быстро приводило к ветшанию и износу документа. Столбцовая форма делопроизводства была отменена Петром I.

Наряду со столбцовой формой документов в приказах начали применять тетрадную. Тетрадь — лист бумаги, сложенный вдвое. Тетради собирались вместе, переплетались по мере необходимости и составляли книги. В форме книг велись списки, финансовые, учетные, регистрационные записи и др. Известно более 300 разновидностей книг: ужинные, умолотные, денежные и др.

Видовой состав документов приказного делопроизводства не был особенно разнообразным: грамоты, приговоры, наказания, доклады, памяти, отписки, челобитные. Грамоты — это царские указы, посылаемые из приказов на места боярам, воеводам, приказным людям. Отписки — документы, поступавшие в приказы от воевод. Царю приказы представляли отписки или доклады, воеводам и другим местным начальникам царь давал наказания, приказы между собой сносились памятьми, обращения граждан к центральной власти оформлялись в виде челобитных. Внутри каждого вида документов существовало множество разновидностей.

Одним из признаков официального документа является формуляр — совокупность устойчивых информационных элементов (реквизитов, языковых формул) документа, расположенных в определенной последовательности. Известно, что в документах приказного делопроизводства большинство реквизитов еще не выделилось из текста: обращение, адресат, дата документа, обозначение автора и др., включая содержание документа, представляли собой сплошной текст. Как правило, документ начинался с обращения, даты или обозначения автора и адресата документа.

Исторический экскурс

Царские указные грамоты, например, начинались обозначением автора и адресата (от кого — кому), после чего излагалось существо вопроса:

«От царя и великого князя Алексея Михайловича, всея Великой и Малой России самодержца, боярину нашему и воеводе князю Якову Куденетовичу Черкасскому...» или: *«...князю Ивану Алексеевичу Воротыньскому с товарищами...».*

Челобитные и отписки начинались с обращения:

«Царю государю и великому князю Михаилу Федоровичу всея Руси бьет челом холоп твой...»

или: *«Царю государю и великому князю Алексею Михайловичу, всея Великой и Малой России самодержцу, бьет челом сирота твой Ивашко Михайлов...».*

В заключительной части указной грамоты проставлялась дата и место составления:

«Писана в царствующем граде Москве в наших царских палатах. Лета 7166 года, марта в 16 день».

Челобитная заканчивалась заверительной надписью дьяка:

«К сей челобитной Демьяно Блисов руку приложил»,

а также указывались имена послухов (свидетелей), место и время составления.

Можно также фиксировать некоторые стабильные элементы текста для каждой разновидности документа в приказном делопроизводстве. Например, изложение просьбы в челобитных начиналось традиционной формулой — «...вели государь мне дать...», а заканчивалось — «...царь-государь смилуйся пожалуй...».

Процедура подготовки документов в приказном делопроизводстве включала следующие этапы: поступление документа, передача его на рассмотрение, подготовка дела к «докладу», рассмотрение и решение дела, оформление документа, содержащего решение.

При поступлении документа на нем проставлялась дата, и дьяк делал помету «Выписать», что означало «Навести справки». Фактически это означало начало рассмотрения дела. Дела в приказе рассматривались по инициативе царя по жалобе, извету (доносу), челобитной, отписке. Если приказ располагал нужными сведениями, «отпуск» (решение) готовилось сразу, если же нет — начинался сбор необходимых материалов. В случае, когда для решения дела требовалась переписка с другими приказами, она велась без соблюдения особых формальностей короткими «памятками» или записками подъячих одного приказа подъячим другого приказа.

Подготовкой дел к докладу занимались столы, где дьяк или по его поручению старший подъячий собирал нужный материал, составлял проект ответного документа. Роль докладчика по делу принадлежала дьяку, решение вопроса — думным дьякам. Решение принималось после его обсуждения. Если думные дьяки вносили свои коррективы в подготовленный проект, после вынесения решения дьяк «чернил» документ, т.е. исправлял его, а младший подъячий переписывал набело. Подъячий «справлял», т.е. сверял беловик с черновиком, удостоверял его своей подписью — «справой», которая означала соответствие беловика черновику. Юридическую силу документ получал после «приписи» (подписи) дьяка. Руководители приказов — судьи и приближенные к ним лица, участвовавшие в принятии решений, своих подписей на документах не ставили. Царь и бояре собственноручно подписывались только на договорных грамотах, заключаемых с другими государствами.

Это интересно!

Подпись дьяка была своеобразна: если документ состоял из нескольких листов, дьяк «приписывал» документ на каждой склейке, проставляя по одному слогу своей фамилии на каждой склейке, так чтобы буквы захватывали оба листа, что было узаконено Судебником 1550 г. Это предохраняло документ от фальсификации и подлога.

В московских приказах впервые наметилось обособление окончанных дел от текущих. Наряду с хранением документов в кулях, мешках, сундуках в некоторых приказах (например, в Поместном) появились шкафы

для хранения документов, а затем и меры по охране документов, например, снабжение сундуков замками.

В Уложении 1649 г. и ряде указов, принятых позже, были введены нормы письменного оформления различных договоров, благодаря чему установилось внешнее единообразие в деятельности приказов.

Таким образом, в приказной период сложилась система государственного делопроизводства центральных и местных учреждений, сформировались кадры делопроизводственных служащих, были выработаны устойчивые формы документов и приемы их составления. Однако государство, принимая частные меры, не вводило общих административных правил и, следовательно, систематического порядка в организации учреждений и их делопроизводстве. Только с середины XVII в. были предприняты некоторые общие меры для наведения порядка в делопроизводстве, появились отдельные законодательные акты, установившие порядок документирования и составления частных актов.

Система коллежского делопроизводства. В результате административных реформ Петра I были созданы учреждения бюрократического типа, сложилась новая система государственных учреждений. Центральными государственными учреждениями стали Сенат, Синод, Кабинет и коллегии. Административная власть на местах принадлежала губернаторам (главам губерний), воеводам (главам провинций), земским комиссарам (главам дистриктов). Всего за 1718—1720 гг. вместо упраздненных приказов было создано 12 коллегий, управляемых президентами: Коллегия чужестранных (иностранных) дел, Военская, Адмиралтейств-коллегия, Камер-коллегия, Штатс-контор-коллегия, Ревизион-коллегия, Берг-коллегия, Мануфактур-коллегия, Коммерц-коллегия, Юстиц-коллегия, Вотчинная и Главный магистрат. Для новых учреждений были разработаны регламенты, определяющие точно состав, организацию, компетенцию и порядок делопроизводства.

Это интересно!

В начале своего правления, в 1699 г., Петр I ввел в обращение гербовую бумагу, затем, в 1700 г., издал указы об отмене столбцовой формы документа и всеобщем переходе к тетрадной форме (листовой и книжной). Тетради обычно состояли из четырех листов бумаги, сложенных пополам и сшитых ниткой, и не имели переплета. Несколько тетрадей, сшитых вместе и заключенных в переплет, составляли книгу.

Первоначально каждая коллегия руководствовалась своим регламентом, затем законодательной основой деятельности учреждений стал «Генеральный регламент», утвержденный Петром I 28 февраля 1720 г. Генеральный регламент ввел систему делопроизводства, получившую название «коллежской», поскольку доминирующее значение в новых учреждениях получил коллегиальный способ принятия решений присутствием в составе: президент, вице-президент, 2—3 советника и ассессоры. Петр I уделял особое внимание этой форме принятия решений, отмечая, что «все лучшее устройство через советы бывает» (Генеральный регламент. Гл. 2. «О преимуществе коллегий»).

В Генеральном регламенте окончательно были разделены обязанности присутствия как органа, принимающего решения, от делопроизводствен-

ной деятельности, которая была закреплена за канцелярией. Генеральный регламент устанавливал последовательность рассмотрения дел: в первую очередь — государственные дела, затем — частные. На решение государственных дел полагалась неделя, частные дела по жалобам должны были решаться в течение шести месяцев. Первоначально эти сроки выдерживались, однако позже, при накоплении большого количества нерешенных дел, сенатское и коллежское делопроизводство стало чрезвычайно медлительным. Известно, что некоторые сенатские дела, особенно судебные, тянулись годами, и не каждый из участников доживал до разрешения спора.

Делопроизводство коллегии велось под наблюдением секретаря. На нем лежала ответственность за подготовку дел к слушанию, доклад дел на заседании коллегии, ведение справочной работы по делам, оформление решений и контроль за их исполнением, хранение печати коллегии. Канцелярская работа распределялась между служащими, обязанности которых были определены регламентом. В состав канцелярии входили: нотариус, актуариус, регистратор, канцеляристы, копиисты, переводчики, толмачи (для устного перевода) и вахмистр, выполнявший функции охраны.

Нотариус вел протоколы по делам, решавшимся в коллегии. Каждый день на особом листе он записывал дела, какие докладывались присутствию и составлял по ним решение. По окончании месяца листы переписывались набело и переплетались. Нотариус вел реестр нерешенных дел, по которому секретарь отмечал, у кого оно находится в производстве. Реестр постоянно находился на столе присутствия, чтобы члены коллегии могли видеть, сколько у них нерешенных дел.

Актуариус вел общий журнал всем входящим бумагам, хранил у себя бумаги, отвечал за их сохранность и заведовал канцелярскими принадлежностями.

В ведении регистратора находились журнал и 4 регистрационные книги. В журнал в течение года кратко записывалось содержание всех дел, решенных в коллегии; записи располагались по алфавиту с указанием, куда и когда послано дело. Он же вел регистрационные книги («регистратуры»): А, В, С и D. Книги А и В служили для регистрации исходящих документов, С и D — для регистрации входящих.

Обратите внимание!

Особенностью регистрации документов в коллежской системе делопроизводства было то, что регистрация сопровождала документы в течение всего процесса производства дела, а после — и в архиве.

Служащим документы передавались под расписку, вносившуюся в так называемую квитанционную книгу. При возвращении дела такие расписки уничтожались, а в книге отмечалось время возвращения дела.

Генеральный регламент устанавливал порядок использования печатей. Приложение печати производилось в присутствии двух свидетелей.

В старых приказах на поступивших документах дьяк проставлял дату поступления, в коллегиях наряду с датой появился регистрационный номер, соответствовавший номеру записи в регистрационной книге.

Книга А использовалась для записи краткого содержания всех документов — реляций и докладов, отправленных из коллегии на имя царя или в Сенат; книга В — для записи краткого содержания документов, направленных другим учреждениям и лицам; книга С содержала расположенные в хронологической последовательности краткие выписки из указов и рапортов, полученных в течение года от царя и Сената, с указанием номера присланной бумаги и номера, присвоенного ей в коллегии, а также реестр к ним. Эти документы по завершении года переплетали, придавая форму книги. Книга D содержала краткие выписки из всех полученных от коллегий, губерний и других учреждений и лиц документов, которые группировались по территориальному и хронологическому принципам и по завершении года вместе с реестром к ним переплетались.

Таким образом, тщательно разработанные в Генеральном регламенте вопросы регистрации документов обеспечивали их сохранность, поиск, контроль за их движением и исполнением. Новшеством было введение подписи руководителя присутственного места на документе, а также членов коллегии, принимавших участие в решении вопроса. Петр I впервые стал лично подписывать издаваемые им указы, затем, в 1716 г., был издан указ о подписании главами губернской администрации доношений в Сенат. И лишь после этого норма была введена в Генеральный регламент.

Процедуру рассмотрения и решения вопроса, установленная Генеральным регламентом, включала: вступление дела, подготовку дела к слушанию (рассмотрению и решению), слушание дела и принятие решения, оформление решения и доведение его до исполнителя, контроль за исполнением решения, затем — архивное хранение дел.

Все пакеты, адресованные коллегии, сдавались дежурному чиновнику, который расписывался в получении и, не распечатывая, передавал в присутствие. Указы, присылаемые из Сената, распечатывались в присутствии самим президентом коллегии, а остальные бумаги — старшим членом присутствия. Вслед за этим все поступившие бумаги помечались секретарем с обозначением времени их поступления и сдавались актуариусу для записи в регистрационных книгах, при этом на входящем документе проставлялся регистрационный номер, а в регистрационной книге помечалось, в какой стол передана бумага на исполнение.

Предварительной подготовкой дела для рассмотрения в присутствии занимались помощники секретаря и канцеляристы под руководством секретаря. Подготовка дела к докладу включала сбор всех необходимых справок по делу (для этого в другие учреждения направлялись канцелярские запросы), а также выписку о всех существующих узаконениях по данному делу. Результатом этой работы являлся доклад и краткая записка по делу (экстракт) — изложение существа вопроса, всех обстоятельств дела и законов, по которым должно было решаться дело. Рассмотрение и решение дела велось всеми членами коллегии, докладывалось дело секретарем. Решение принималось большинством голосов, при равенстве голосов голос председателя имел перевес. Ход обсуждения и принятое решение записывалось нотариусом в протокол («повседневную записку», или журнал). Если какой-либо член коллегии имел особое мнение, оно заносилось в протокол. Протоколы подписывали все

члены коллегии в день принятия решения. Таким образом, Генеральный регламент предусматривал систематическую запись всего хода обсуждения дел.

После заседания и подписания протокола канцелярия готовила так называемые «исполнительные бумаги», отсылавшиеся на места для исполнения. Генеральный регламент обращает особое внимание на то, что при отсылке исполнительных бумаг коллегия должна была оставлять у себя копии.

Коллегии между собой обменивались промемориями, в подведомственные места направляли указы, получая от них рапорты.

Все решенные дела сдавались в актохранилища, которые, по Генеральному регламенту, получили европейское название — архивы, и должны были стать особыми от канцелярии подразделениями для хранения оконченных дел. Заведовал архивом архивариус. По регламенту учреждалось 2 архива — общий для всех коллегий при Коллегии иностранных дел, и финансовый — под наблюдением Ревизион-коллегии. Был определен и срок сдачи дел в архив — через 3 года по завершении их производства в канцелярии. Дела следовало сдавать в архив по описи и под расписку. Всем делам в архиве велась опись по алфавиту («алфавит дел»).

Обеспечению тайны государственных дел служило введение присяги для канцелярских чинов, запрета на хранение служебных документов на дому. Особо строго каралась подделка документов, их хищение, разглашение тайны голосования, неправильное составление документов, искажение их смысла. Наказания предусматривались весьма строгие: смертная казнь, ссылка на галеры с вырезыванием ноздрей, конфискация имущества, денежные штрафы, лишение чина и др.

Это интересно!

В коллежском делопроизводстве возникли новые виды документов, а документы приказного делопроизводства получили новые названия, заимствованные в западном делопроизводстве: мемория, промемория, рапорт, протокол, регламент, журнал, инструкция и др.

Существенные изменения претерпела и форма документов, для многих из которых разрабатывались образцы — «генеральные формуляры». В частности, указом 1723 г. «О форме суда» содержание челобитной предписывалось излагать по пунктам, что облегчало восприятие текста.

Отдельным элементом формуляра являлось наименование документа; в некоторых случаях к нему примыкало обозначение краткого содержания текста: «Рапорт о получении указа», хотя требование указывать краткое содержание документа (заголовок к тексту) как норма окончательно оформилось только в министерском делопроизводстве в XIX в. Самостоятельным элементом документа стала также его дата. Она писалась под текстом с левой стороны листа: «Октября 17 дня 1723 года».

Помимо этих выделившихся из текста реквизитов, появился ряд других, отражавших различные стадии работы над документом: подписи, отметки о согласовании, регистрационные номера, отметка о контроле, отметка о направлении в дело и др.

В целом изменения в организации делопроизводства коллегий привели к значительному увеличению письменной работы. Даже расширенные по сравнению с приказами штаты канцелярских чиновников не в силах были справиться с обилием дел, что вызывало медлительность делопроизводства и волокиту. Следует отметить, что реформа Петра I затронула только центральный уровень государственного управления, почти не отразившись на местных учреждениях.

Административное реформирование продолжила Екатерина II, издав «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» 7 ноября 1775 г. Губернская реформа внесла единообразие в устройство губерний, разграничив административные, судебные и финансовые учреждения. Реформа затронула и центральные учреждения, оставив всего лишь три коллегии — иностранных дел, военную и морскую.

Особое значение для организации делопроизводства имела «иерархия властей и мест», установленная этим важным документом и определившая порядок взаимосвязей высших, центральных и местных учреждений. В соответствии с этим порядком Сенат и коллегии давали губернатору указы, последний представлял верховной власти рапорты и доношения. Присутственным учреждениям губернии (губернскому правлению, палатам гражданского и уголовного суда, приказу общественного призрения и др.) губернатор давал предложения, получая от них представления. Между собой присутственные места обменивались сообщениями. Губернское правление от Сената получало указы, подчиненным учреждениям и должностным лицам также давало указы.

Этот иерархический порядок взаимоотношений учреждений сохранялся до 1917 г., в определенной степени он присутствует и в современном делопроизводстве.

По «Учреждениям» порядок решения дел был преимущественно коллегиальным: предварительно дело готовилось для обсуждения, затем рассматривалось на заседании присутствия, после чего готовились «исполнительные» бумаги.

В штат канцелярий входили: секретари (старшие и младшие), протоколист, регистратор, журналист, канцеляристы, писцы, переводчики и толмачи, архивариус и некоторые другие. Количественный состав служащих зависел от количества дел, но и при большом штате далеко не всегда канцелярии успевали вовремя подготовить дела к рассмотрению, отчего простекала медлительность и волокита.

Значительное время отнимала подготовка дела к докладу — наведение справок, переписка с другими учреждениями, отправка запросов на места и т.д., завершавшаяся составлением докладной записки, или выписки. Передача дела в вышестоящую инстанцию требовала, кроме того, изложения всего предшествующего делопроизводства в виде пространной записки по делу.

Сложной процедурой было и документирование деятельности самого присутственного места. «Учреждение» вводило для этих целей протокол, или журнал заседания.

Система регистрации усложнилась еще более. Каждая передача дела из одного стола в другой, от одного канцелярского служащего другому, фиксировалась в реестрах.

Итак, развитие делопроизводства в XVIII в. связано с усилением законодательной регламентации всех сторон деятельности канцелярий и учреждений в целом, формирование и закрепление общих административных начал деятельности учреждений и, прежде всего, — бюрократического.

Система министерского «исполнительного» делопроизводства XIX — начала XX в. Начало XIX в. было ознаменовано новой реформой государственного управления и делопроизводства, которая, главным образом, затронула верхний уровень управления — высшие и центральные учреждения, и вместе с реформами, проведенными Екатериной II в последней четверти XVIII в., завершила формирование новой системы центральных и местных учреждений.

Новая система управления — министерская, основанная на принципе единоначалия, вызрела в недрах старой коллежской системы: в коллегиях конца XVIII в. президенты имели более широкие права, чем в ранний период, некоторые из них назывались уже не президентами, а министрами.

Создание министерств с единолично управляющими министрами было необходимо для повышения оперативности системы управления, тем не менее, коллегиальный принцип принятия решений не был исключен из новой системы: сначала коллегии были введены в состав вновь созданных министерств, а позже при министрах были созданы советы, имевшие статус коллегиального совещательного органа. Однако отношение к министрам как к единоличным исполнителям воли императора определило делопроизводство министерств как «исполнительное» делопроизводство.

В 1802 г. были созданы первые восемь министерств: военно-сухопутных сил, военно-морских сил, иностранных дел, внутренних дел, коммерции, финансов, народного просвещения, юстиции. Каждому министру предписывалось создать канцелярию и иметь товарища (помощника). Одновременно с министерствами был учрежден Комитет министров — высшее административное учреждение, действовавшее на коллегиальных началах и рассматривавшее дела, выходящие за рамки компетенции отдельного министра и требующие совместного согласованного решения. Несколько позже, в 1810 г., был создан Государственный совет — высшее законосовещательное учреждение. Одновременно с этим была проведена реформа Сената, который стал высшей судебной инстанцией, выполняя также функцию надзора за правительственным аппаратом.

Принятый 25 июня 1811 г. законодательный акт — «Общее учреждение министерств», — определил систему министерского устройства, включая делопроизводство и систему взаимоотношений с другими учреждениями и должностными лицами. В соответствии с этим актом увеличилось количество министерств и произошли некоторые изменения в перераспределении дел между ними.

Министры назначались самим императором и были ответственны только перед ним. Принцип единоначалия был положен в основу всей организации министерств: директора департаментов подчинялись непосредственно министру, начальники отделений — директорам департаментов, столоначальники — начальникам отделений. Совещательный орган при министре — совет министра, состоял из руководителей основных подразделений и имел значение органа «для рассмотрения дел, требующих по важности их общего соображения». В департаментах роль советов выполняли общие присутствия департаментов.

Канцелярия министерства действовала на правах департамента и подчинялась непосредственно министру, канцелярии департаментов по своему внутреннему устройству были проще. Должностной и количественный состав канцелярии зависел от объема и содержания дел.

«Общим учреждением министерств» вводилось единообразие в систему документооборота министерств: от создания документов и до их архивного хранения, особое место было уделено порядку «сношений» (переписке) министерств с другими учреждениями.

Документы в делопроизводстве министерств можно разделить на три группы:

— документы, составлявшие внутреннее делопроизводство учреждения (записки, справки, выписки, журналы заседаний, регистрационные журналы, настольные реестры и др.);

— документы, поступающие в учреждение из других учреждений;

— документы, направлявшиеся в другие учреждения, в том числе «исполнительные бумаги».

Характерно, что еще в последней четверти XVIII в. сложилась так называемая иерархия властей и мест, определившая систему взаимосвязей учреждений различных типов, и министерское делопроизводство оказалось вписанным в эту систему. От вышестоящих учреждений министерства получали: от императора — указы, повеления, от Государственного совета — высочайше утвержденные мнения, от Сената — сенатские указы, от Комитета министров — выписки из журналов заседаний. В вышестоящие инстанции министры направляли высочайшие доклады (императору), мнения, предложения, представления. С равными учреждениями министерства обменивались посредством отношений, сообщений, официальных писем. Подведомственным местам и лицам направляли предписания министров, от них получали рапорты, донесения, представления.

Согласно «Общему учреждению министерств» делопроизводство включало: вступление дел, их движение (или производство), отправку, ревизию дел и отчетность в делах.

Дела могли поступать в канцелярию министерства или непосредственно в департаменты. В канцелярию министерства поступали указы и повеления верховной власти, переписка министра с другими министрами, губернаторами и вообще лицами равного звания. Представления от подчиненных органов направлялись министру в случае крайней важности или срочности, на его имя поступали также отзывы на его предписания и жалобы на решения департаментов, а также секретные дела.

Непосредственно в департаменты поступала переписка с другими учреждениями и лицами равного положения и подчиненными, представления от подчиненных учреждений, предписания министра и дела из его канцелярии с резолюцией министра.

Все поступающие в министерство дела подразделялись на три категории:

– текущие (поступившие на общих основаниях в соответствии с установленным порядком: донесения, ведомости, представления, переписка и др.);

– чрезвычайные дела (для их решения требовалось принятие новых постановлений) и дела по обнаруженным злоупотреблениям;

– дела, «не терпящие времени», или срочные.

Дела чрезвычайные и срочные рассматривались в первую очередь.

О поступивших делах министру докладывал директор его канцелярии, директору департамента — правитель дел канцелярии департамента. Эта стадия являлась предварительным рассмотрением дела и не влекла за собой никаких решений, но определяла дальнейший ход бумаги в министерстве. Общий порядок движения дел в министерствах был строго регламентирован: от отдельного стола в составе того или иного отделения, через директора департамента, а нередко и через общее присутствие департамента или объединенное присутствие нескольких департаментов в случае крайней сложности дела, до министра, а иногда и совета министра.

Первоначально в министерском делопроизводстве преобладал «коллежский» порядок составления документов, при котором рассмотрение каждого вопроса требовало составления докладной записки, повторявшей «слово в слово» все предыдущие документы. Дела при этом достигали огромных размеров. Примерно к середине XIX в. сложился новый порядок подготовки дела — в форме краткой записки, излагавшей только существо вопроса.

Такое устройство превращало документооборот учреждений в сложный иерархически организованный процесс, длительный по времени, поскольку основными инструментами канцелярии были перо и бумага, а единственной регистрационной формой — журнал.

Это интересно!

Автор «Руководства к наглядному изучению административного течения бумаг в России» (1858 г.) М. Н. Катков называл 54 стадии прохождения дела в Губернском правлении, 34 — в департаменте министерства, 36 — в Комитете министров.

Самостоятельную стадию «производства дела» составляла его «отправка», включавшая регистрацию отправляемых документов в журналах и непосредственно отправку (складывание документа, написание адреса и др.). До появления в России в середине XIX в. почтовых конвертов и марок закон предусматривал, что все исходящие бумаги должны отправляться в виде пакетов, для чего документ складывался в виде конверта и запечатывался сургучной печатью.

Особенностью регистрации являлось существование отдельных журналов для регистрации документов, направляемых в вышестоящие учреждения и подчиненным местам и лицам; особенностью журналов являлось то, что они предусматривали запись сведений об исполнении отправленной бумаги, которые обязано было сообщать каждое присутственное место особыми рапортами. Эти сведения использовались для контроля исполнения документов, и дело не считалось завершенным, пока не было получено рапорта об исполнении или о невозможности исполнить решение по уважительным причинам.

Ревизия — проверка ведения дел, по «Общему учреждению министерств», составляла самостоятельный участок делопроизводства. Ревизия дел предусматривала проверку порядка хранения документов и дел, правильности составления заголовков дел, сроков рассмотрения дел, причин задержки в рассмотрении дел. Ревизия являлась функцией руководителей. Начальники отделений проверяли исполнение документов по столам и сообщали сведения директору департамента, который ежемесячно проводил проверку исполненных и неисполненных документов по регистрационным журналам и настольным реестрам и представлял об этом ведомости министру. На основе этих ведомостей в конце каждого года в канцелярии составлялась общая ведомость по всем департаментам и канцелярии министерства.

Последняя стадия делопроизводства, по «Общему учреждению министерств», — отчетная. Законом устанавливалось три вида отчетов: отчеты в суммах (финансовые), отчеты в делах (о деятельности) и отчеты в «видах и предположениях» (планы работы на следующий год). Отчеты готовились отделениями, каждым по своему направлению, затем обобщались в департаментах, и на их основе директор канцелярии составлял сводные отчеты по министерству.

Образец документа XIX в.

УПРАВЛЕНИЕ
ВИЛЕНСКОГО, ГРОДНЕНСКОГО
И КОВЕНСКОГО
ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОРА

ПРЕДПИСАНИЕ

Чиновнику Особых Поручений
Коллежскому Ассессору Н. П. Аненкову

10 мая 1870 года
№ 5677

Об укреплении правого берега Вилии

Суда, прибывающие к такому-то Вильно городу по реке Вилии, затрудняются проходом по причине обмеления этой реки у города и самая река Вилия с году на год обрывает свой правый берег и тем угрожает опасностью частным зданиям, находящимся на нем. Такие обстоятельство не могли не обратить внимания Начальства.

Вследствие этого предписываю Вашему Высокоблагородию отправиться немедленно в означенный город и в подробности исследовать неудобства для прохода судов возле него, а также и то, в какой мере они могут возбудить опасения на будущее время,

и какие, по Вашему мнению, необходимы предварительные меры к первоначальному устранению этих неудобств или, по крайней мере, к облегчению прохода судов и обеспечению частных зданий, находящихся на правом берегу р. Вилии. Обо всем, что Вами будет найдено, я ожидаю подробного донесения.

Правитель канцелярии

Подпись

На протяжении всего XIX и начала XX в. происходила законодательная регламентация делопроизводства учреждений. Наряду с этим появилась достаточно обширная делопроизводственная литература. Большое значение в этот период имели так называемые письмовники — сборники образцов документов. Первые такие сборники появились уже во второй половине XVIII в., а с конца XVIII — начала XIX в. они издавались регулярно. Известно более ста сборников образцов документов, изданных до 1917 г. Целью таких изданий становилось полное руководство о порядке производства дел в присутственных местах с описанием «обряда делопроизводства» и приложением форм документов.

Изменения в системе управления и ведения дел привели и к изменениям формы документа. В делопроизводстве министерств появились бланки учреждений с угловым расположением реквизитов. Бланки печатались типографским способом или писались от руки. В состав реквизитов бланка были включены наименование учреждения, наименования структурных подразделений (департамент, отделение, стол), дата и регистрационный номер документа. Обособленное место занимал заголовок к тексту документа, располагаясь непосредственно под реквизитами бланка (так же, как и в современных документах). Появилась ссылка на поступивший документ (прототип современного реквизита «Ссылка на дату и номер поступившего документа»), которая еще не была унифицирована и могла выглядеть по-разному: «Ответ на №...» или: «От такого-то» и т.п.

Устойчивый вид приобрел реквизит «Адресат», появившийся еще в XVIII в. в коллежском делопроизводстве, — это указание должности лица в дательном падеже или наименование присутственного места. Определенную форму получило удостоверение документа: подписи и скрепы (визы) на документе включали наименование должности лица, подписавшего или скрепившего документ и его личную подпись.

На фоне обширной делопроизводственной литературы этого периода особое значение имела работа Н. В. Варадинова, посвященная делопроизводству в России¹.

Исторический опыт

Н. В. Варадинов так определял значение своей работы: «...издание однообразных форм деловых бумаг и теоретических ... правил будет, может быть, иметь следстви-

¹ *Варадинов Н. В.* Делопроизводство, или Теоретическое и практическое руководство к гражданскому и уголовному, коллегиальному и одноличному письмоводству, к составлению всех правительственных и частных деловых бумаг к ведению самих дел, с приложением к оным образцов и форм. Ч. 1—2. СПб. : С. П. Лоскутов, 1857.

ем введение единообразия, а с тем вместе и упрощение делопроизводства нашего... Я убедился, что не для всех родов бумаг, составляющих канцелярскую и деловую переписку, существуют в законах образцы и что не во всех присутственных местах и ведомствах употребляются одинаковые для них формы. Избрав из этих форм те, которые установились в деловой практике более однообразно и более сходно с указаниями и духом нашего законодательства, и присоединив к ним образцы бумаг административного и межевого делопроизводства, а также образцы актов, употребляемых частными лицами, я составил сборник всем возможным родам и видам деловых бумаг, а по тщательном изучении их написал и теоретические правила для их составления»¹.

Делопроизводство Варадинов разделял на теоретическое и практическое. В теоретическом значении — это «наука, излагающая правила составления деловых бумаг, актов и самих дел», практическое делопроизводство — это «общий порядок производства дел в присутственных местах по данным законами формам и по установившимся образам деловых бумаг». В этом разделе работы Варадинова чрезвычайно ценной является предложенная им классификация документов (канцелярские дела и бумаги, сношения присутственных мест и «просительские» дела и бумаги), детальное описание каждой разновидности документа и образцы конкретных документов по каждой разновидности, составляющие более половины его объемного труда.

Несмотря на существенные изменения, которые претерпела система министерского делопроизводства, к концу XIX в. жизнь требовала более гибких форм делопроизводства и его ускорения. Для быстро меняющихся общественных отношений система делопроизводства продолжала оставаться громоздкой и неповоротливой, несмотря на то, что в последней трети XIX в. сначала в военном ведомстве, а затем и в гражданских учреждениях начали использовать пишущие машины. Их появление было поистине революционным шагом в документировании: оно ускорило ведение письменных работ, позволило одновременно с подлинником изготавливать несколько копий документов, существенно сократив объем рукописных работ. Более того, машинописный текст приобрел более компактную форму, за счет чего сократился объем документов.

Появление телеграфа вызвало к жизни новый вид переписки — телеграмму, а изобретение телефона привело к появлению телефонограмм — письменных документов, переданных по телефону.

В конце XIX — начале XX в. все большее внимание уделялось системе регистрации документов, высказывались мнения о необходимости ее упрощения за счет централизации. Эта идея в корне противоречила принципу, реализованному «Общим учреждением министерств», по которому создавалось множество пунктов регистрации документов в учреждении.

Большая работа по упрощению делопроизводства велась в отдельных ведомствах, в частности в военном, где в 1916 г. «Положением о письмоводстве и делопроизводстве в военном ведомстве» была введена система упрощенного делопроизводства. Положение упрощало технику переписки

¹ См.: Варадинов Н. В. Указ. соч.

ски, сокращало количество служебных документов: для письменных взаимоотношений чиновников военного ведомства устанавливалось три вида документов — рапорт, предписание, отношение. Регламентировались случаи обмена телеграфными сообщениями, были установлены четкие значения надписей, ограничивавших доступ к документам: «секретно», «не подлежит оглашению», «спешно» и др.

В положении устанавливался порядок применения пишущих машин для изготовления документов, гектографов для копирования и других технических приспособлений, которые могли ускорить работу с документами.

Работа по совершенствованию делопроизводства, проводившаяся в военном ведомстве, из-за начавшейся вскоре Первой мировой войны не была перенесена на другие министерства и ведомства. Произошедший в 1917 г. социально-политический переворот — Февральская буржуазно-демократическая, затем Октябрьская социалистическая революции — привели к полному слому государственного аппарата и созданию нового, который, хотя и усвоил многие старые традиции, но создавался на принципиально новых началах.

Организация делопроизводства в 1917—1941 гг. Октябрьский переворот 1917 г. был нацелен на коренной слом старого государственного аппарата, на вовлечение в управление широких трудящихся масс. По форме новый государственный аппарат кардинально отличался от старого. Всероссийский съезд Советов стал высшим органом государственной власти. В период между его съездами избирался Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК) — орган исполнительной власти. Для непосредственного управления страной было образовано первое советское правительство — Совет народных комиссаров (Совнарком, СНК). Для руководства отдельными отраслями государственного управления постановлением съезда были созданы первые 13 народных комиссариатов (наркоматов).

Новый аппарат принципиально отличался от старого и по составу: фактическое отстранение от власти бывших представителей правящего класса было закреплено декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 11 ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов». Для работы в советских учреждениях были привлечены рабочие, солдаты, выходцы из крестьян, не имеющие специального образования. Уровень документационного обеспечения управления несомненно снизился.

Важной задачей на этом этапе стало законодательное оформление деятельности властных структур, упорядочивание процессов документационного обеспечения. 30 октября 1917 г. СНК издал декрет «О порядке утверждения и опубликования законов». Для установления порядка оформления административных документов было принято постановление СНК от 2 марта 1918 г. «О форме бланков государственных учреждений», в котором перечислялись обязательные реквизиты бланка документов. В период становления советского государственного аппарата много внимания уделялось упрощению и рационализации делопроизводства. Так, 8 декабря 1918 г. Совет рабочей и крестьянской обороны издал постановле-

ние «О точном и быстром исполнении распоряжений центральной власти и устранении канцелярской волокиты».

Организационно-научная деятельность в сфере управления в 1920-е гг. была закреплена нормативными документами и созданием целой сети общественных организаций, институтов и лабораторий, разрабатывавших вопросы научной организации труда (НОТ) и делопроизводства. Так, в 1922 г. при общем управлении Народного комиссариата Рабоче-крестьянской инспекции СССР (НК РКИ СССР) был создан отдел нормализации. Он состоял из пяти секций, в том числе секции делопроизводства, которые занимались совершенствованием структуры делопроизводственных служб в партийном и государственном аппарате, рационализацией контроля исполнения, разработкой обоснованных норм выработки для отдельных категорий управленческих работников.

На базе отдела нормализации в июле 1923 г. был организован Отдел административной техники (АТО), продолжавший и расширявший направления исследований своего предшественника. Форма деятельности АТО отличалась многообразием: обследование государственного аппарата с использованием хронометража и анкетирования; консультации по улучшению деятельности «низовых» органов управления, методическая помощь и т.д.

Для координации работ по НОТ в масштабах всей страны в 1923 г. был образован Совет научной организации труда, производства и управления (СовНОТ). По Положению о Совете, утвержденному 26 декабря, он стал постоянно действующим совещательным органом при коллегии НК РКИ СССР и был призван вырабатывать основные принципы техники администрирования и научной организации управления и, в частности, документационного обеспечения. Сфера деятельности совета охватывала также вопросы рационализации техники и технологии производства.

В середине 1920-х гг. при НК РКИ СССР дополнительно были созданы две новые крупные организации: в январе 1925 г. — Государственное бюро организационного строительства (Оргстрой), годом позднее — Государственный институт техники управления (ИТУ). Обе организации работали в постоянном и тесном контакте, при этом деятельность Оргстроя носила преимущественно прикладной характер (разработка образцов канцелярской мебели, оборудования, средств оргтехники), ИТУ больше внимания уделял теоретическим исследованиям в области управления. Реализация теоретических положений осуществлялась Оргстроем или самим институтом, имевшим тесные связи с низовыми органами НОТ (опытно-рационализаторскими станциями, оргбюро предприятий, ячейками по НОТ, лабораториями и др.).

История вопроса

В середине 1920-х гг. в области делопроизводства сформировались крупные научно-методические школы. Например, школа известного исследователя НОТ и управления А. К. Гастева (руководителя Центрального института труда), предложившего многогранную концепцию трудовых установок, включающую теорию трудовых движений в производственном процессе, рациональной организации рабочего места, методику производственного обучения и пр. П. М. Керженцев, создавший в 1923 г. и руково-

дивший самой массовой общественной организацией — Лигой «Время» (с 1924 г. — Лига «НОТ»), обосновал в своих исследованиях целесообразность перенесения универсальных организационных принципов деятельности из одной сферы в другую. Школа Е. Ф. Розмирович, руководившей ИТУ, объединяла значительный круг ученых (Л. А. Бызов, Э. К. Дрезен и др.), направление исследований которых получило название «производственная трактовка». Исходной методологической посылкой их теоретических построений и практической рационализаторской деятельности явилось утверждение о наличии общих черт в производственных и управленческих процессах. Несмотря на определенную ограниченность такого функционально-технического подхода, авторы данной концепции эффективно решали многие конкретные управленческие вопросы, связанные с рационализацией организационных структур, совершенствованием документирования и документации, рационализацией управленческих процедур и операций. Институтом издавались рекомендации по улучшению делопроизводства в аппарате управления.

Наиболее интересные и перспективные разработки проблем делопроизводства велись именно в ИТУ по следующим направлениям:

- документооборот учреждений и методы его оптимизации;
- способы регистрации документов, выбор рациональных методов учета документов;
- контроль исполнения документов;
- хранение документов.

Движение основных документопотоков учреждений исследовалось с использованием графических методов, предлагались оптимальные варианты работы с документацией, сокращались инстанции прохождения документов и операции, выполняемые с ними, разрабатывались маршруты курьерской связи. В рекомендациях ИТУ по регистрации документов предлагалось, по возможности, отказаться от регистрации исходящей корреспонденции. Пропагандировалась «безрегистрационная система», базировавшаяся на принципе направления документов непосредственно исполнителям, однако внедрение этой системы себя не оправдывало.

ИТУ занимался и рационализацией систем делопроизводства учреждений. На основе детального обследования учреждения создавался проект реорганизации делопроизводства. Проект состоял из двух частей: первая содержала характеристику существующего положения дел, вторая — конкретные пути улучшения деятельности. Описание делопроизводства велось в соответствии со стадиями обработки документов: прием, регистрация, курьерская связь, порядок исполнения и контроль, отправка документации.

В проекте «новой системы делопроизводства» ИТУ излагались общие принципы, на основании которых оптимизировалась деятельность учреждений. Эти принципы актуальны и в настоящее время:

- организация делопроизводства должна быть единой для всего учреждения;
- регистрация документов должна быть однократной и производиться в самой упрощенной форме; где возможно, необходимо отказываться от регистрации;
- количество инстанций, через которые проходит каждый документ, должно быть минимальным;

- справочная работа должна осуществляться с наименьшей затратой энергии и времени;
- контроль исполнения документов должен являться проверкой по существу, а не формальной;
- организация, руководство и ответственность за постановку делопроизводства должны возлагаться на определенное лицо.

ИТУ, совместно с Управлением Центральным архивом при ВЦИК (Центрархив РСФСР) были подготовлены «Правила постановки архивной части делопроизводства в государственных, профессиональных и кооперативных учреждениях и предприятиях РСФСР», изданные в 1928 г. Документ содержал рекомендации по составлению перечней дел, циркулирующих в учреждениях, и правила их уничтожения (для документов с истекшими сроками хранения).

Специальное подразделение ИТУ — Кабинет стандартизации — занималось вопросами упорядочения документации, ее унификации и стандартизации на общесоюзном уровне. Кабинетом были разработаны стандарты служебных писем, телеграмм, телефонограмм, протоколов, извещений и других документов. Стандартизировались также материалы, применяемые в делопроизводстве: бумага, чернила, ленты для пишущих машин и др. средства конторского труда, включая офисную мебель. Успешной была деятельность Кабинета по стандартизации форматов бумаги на основе стандартов, разработанных Немецким институтом по стандартизации (нем. *Deutsches Institut für Normung e.V.*; сокр. DIN).

Важным этапом в совершенствовании делопроизводства можно считать подготовленный ИТУ в 1931 г. проект «Общих правил документации и документооборота», где устанавливались функции делопроизводственного подразделения — секретариата, определялись обязанности его работников. Документ предполагалось ввести в качестве типового для всех учреждений.

В «Общих правилах» последовательно и полно была представлена вся технология выполнения делопроизводственных операций, включая подготовку дел к сдаче в архив и их архивное хранение. Документ содержал следующие разделы: организация документации и документооборота; прием корреспонденции; внутренняя курьерская связь; исполнение и составление документов; отправка корреспонденции; хранение незаконченных дел; хранение законченных дел и др. материалов; протокольная документация; издание и хранение распорядительных документов.

На заметку

Разработанные составителями «Общих правил» признаки группировки дел — корреспондентский, предметно-вопросный, номинальный, географический и хронологический, используются и в настоящее время.

Однако «Общие правила документации и документооборота» не были утверждены, в связи с ликвидацией ИТУ в апреле 1932 г.; специалисты института были репрессированы.