



**ТЕМА: ИСТОРИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО
ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА**

1. ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО В ДРЕВНЕРУССКОМ ГОСУДАРСТВЕ

- ? На ранних стадиях развития Древнерусского государства и в период феодальной раздробленности (до конца XV в.) государственных учреждений еще не существовало. Их функции выполняли чаще всего отдельные должностные лица или органы, осуществляющие свою деятельность либо вообще без штата чиновников, либо с очень ограниченным штатом. В этих условиях единая система делопроизводства не была востребована самой системой управления.
- ? Письменные документы, дошедшие до нашего времени, данные, полученные археологами и лингвистами, показывают, что уже в X в. в Древнерусском государстве была культура написания документов. Это договоры с Византией 911 и 945 гг.



- ? В период правления Владимира Святославовича в Киеве - столице Древнерусского государства (978-1015 гг.) - существовало учебное заведение для детей бояр и старших дружинников. Из выпускников этой школы и отбирались претенденты на должности "печатников" - хранителей княжеской печати, "металников" - судебных секретарей, писцов и дьяков при князьях и крупных феодалах.
- ? В этот период в основном документируются правовые отношения, создаются жалованные и вкладные грамоты, завещания. Археологические раскопки сначала в Новгороде, а потом и в Пскове, Смоленске, Витебске, Старой Руссе и других городах позволили обнаружить частную переписку рядовых жителей северо-западных областей Древнерусского государства XI-XV вв. (как мужчин, так и женщин). Возникают и достаточно крупные собрания письменных материалов, еще не разделенных на документные архивы и книжные библиотеки. С развитием законодательных основ государства наряду с объемными многостраничными правовыми актами ("Русская Правда", Новгородская и Псковская судные грамоты, Двинская уставная грамота) создаются документы, фиксирующие конкретные частные правоотношения. Это многочисленные разновидности уставных, вкладных, купчих грамот; заемные, закладные кабалы, фиксирующие заем денег; житийные записи - при срочном найме работников; полные грамоты - при продаже в рабство; отпускные грамоты и т.д.



С увеличением числа создаваемых документов обозначились и места для наиболее безопасного их хранения. В городах это, как правило, центральные храмы, посвященные святым, выбранным в покровители конкретного города. В крупных городах существовали хранилища документов. Поскольку правом выдачи документов, закрепляющих за горожанами земли и другое имущество, пользовались и "концы" (районы) Новгорода, то хранилищами и местом создания документов стали храмы, посвященные покровителям цеховых ремесел - рыбаков, торговцев различным товаром, шорников, оружейников и т.д. В таких патрональных храмах велись судебные дела и книги записи торговых операций. Часто само хранение документов в храме придавало им требуемую юридическую силу. Центрами ведения документации и ее хранения были также гостиные дворы (смоленские, немецкие и др.) и монастыри, так как церковь обладала широкой юридической компетенцией. Сам монастырь - достаточно крупное экономическое предприятие - документировал свою судебную и хозяйственную деятельность, иногда используя для этого и свободное место в духовных книгах.



Накопление традиций в сфере документирования вело к формированию круга профессиональных специалистов в области создания и обработки документов. Первоначально их состав пополнялся за счет церковных псаломщиков и дьяков. Не случайно с XIV в. термин "дьяк" как обобщающий закрепился за всеми лицами, ведущими делопроизводство. Параллельно стали вырабатываться устойчивые образцы обращений и завершений в документах, формуляры, т.е. типо-

вые устойчивые формы отдельных, наиболее распространенных документов, из которых составлялись своеобразные пособия по делопроизводству - "формулярники". Устанавливаются приемы засвидетельствования документов, их составления (документы начинают проходить стадии написания - чернописи, редакции и беловика) и такие элементы, как скрепы, печати, мосты (подписи на склейках). Появляются также элементы защиты информации от несанкционированного доступа на стадии хранения и использования. Зафиксированы и первые случаи подделки документов в политических и лично-корыстных целях.



Объем документов определить не представляется возможным, однако характерно, что в Городище под Новгородом и в самом Новгороде найдено около 350 свинцовых печатей - булл, употребляющихся для скрепления документов. Примерно столько же их найдено позднее при проведении раскопок в Пскове.

В Древнерусском государстве выработалась и процедура отмены юридической силы документов. Материалы вынимались "ларником" и уничтожались в присутствии свидетелей. "Ларник" не только заведовал ларем, хранящим документы, но и был уполномочен скреплять частноправовые акты городской печатью (Псков). Особо важные документы уничтожались специально выбранной городским вече комиссией, часто публично, в торжественной обстановке. Менее значительные документы возвращались авторам или просто сывались с пергамента, на котором были написаны, а зачищенные листы снова шли в дело. Достаточно распространенная практика подделки и подчистки текстов потребовала внесения в судные грамоты указаний об аннулировании подложных документов.



Практически до конца XIV в. основным материалом для письма на Руси служил пергамент (особым образом выделанная телячья, баранья или козлиная кожа), называемый в документах и "хартией" и просто "телятиной". Лучший пергамент привозили из Греции или ганзейских городов. Самой древней формой документа на Руси была грамота - отдельный лист пергамента шириной около 3,5 вершков (15-17 см). Размеры документа могли быть различными за счет подклейки следующих листов. Потерявшие ценность документы счищали, а дорогостоящий материал подравнивали, обрезали обтрепанные места и снова использовали для записи информации. С увеличением объемов делопроизводства менялась графика письменности: первоначально документы составлялись уставной манерой письма, характерной для книжного дела с выписыванием букв с прямыми очертаниями. В XIV в. стал использоваться полуустав, позволивший ускорить процесс письма за счет выносных букв и сокращений отдельных слов. Документы писались сплошным текстом, без деления на отдельные слова. Из знаков препинания к XIV в. стала использоваться точка в конце предложения.



2. ПРИКАЗНОЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО

Система государственного делопроизводства начинает складываться в период формирования русского централизованного государства, с середины XV в. Управление Московским государством сложилось из удельного княжества, а последнее было не столько государством, сколько хозяйством князя, в котором различные части управления поручались отдельным боярам, составляя прообразы будущих административных ведомств.

По мере превращения Московского княжества в великорусское государство в нем усложнялись административные задачи, отдельные части управления, находившиеся в ведении того или иного лица по приказу князя, превратились в сложные и постоянные присутственные места - избы или приказы. Происхождение приказов связано с практикой личных поручений (приказов) великого князя ближайшему окружению - князьям и боярам по разрешению отдельных вопросов государственного управления. Их деятельность объединялась высшим правительственным учреждением - Боярской Думой. Московским великим князьям удалось создать сильную централизованную систему управления, в которой все важнейшие функции административного управления выполняли Боярская Дума и приказы. Именно поэтому период становления и развития государственного делопроизводства принято называть приказным периодом - по названию первых государственных учреждений - приказов. Этот период охватывает время с XV по XVII вв.



В этот период в системе государственного управления не прослеживался последовательно принцип отраслевого управления, и только часть приказов являлась органами территориального управления, а часть ведала отдельными отраслями. Общее количество приказов, существовавших на Руси, точно не известно, в частности, в XVII в. разные исследователи называют их число от 40

до 70. Во главе отдельного приказа стоял приказной судья (в некоторых приказах судей было по два и более; они назывались товарищами главного судьи), назначаемый из думных чинов. В его ведении состояли дьяки - от одного до трех, а к концу XVII в. в крупных приказах - от 6 до 10 человек. В ведении дьяков находились подьячие, которые в соответствии со стажем работы делились на "старых" (старших), "средних" и "молодых" (младших). В крупных приказах подьячие объединялись в "столы", или повытья, - структурные подразделения приказов; деление на столы производилось не по роду дел, а по территориальному принципу. Для приведения в исполнение разных распоряжений существовали особые должности - толмачи, трубники, недельщики и др. В их обязанности входило также доставлять переписку приказов по принадлежности, вызывать тяжущихся на суд и др.



В XV в. дорогостоящий пергамент вытеснила бумага, которую первоначально также привозили из западноевропейских стран, а со второй половины XVII в. - своя, отечественная. Первую бумажную "мельницу" (фабрику) построили на реке Пахре по приказу патриарха Никона, затем в Москве на реке Яузе. Однако только в XVIII в. после строительства нескольких бумажных мануфактур удалось удовлетворить внутренний спрос на бумагу в России. Первоначально бумага изготавливалась из тряпья, а чернила делались из солей железа и дубильных веществ, добываемых из чернильных орешков - наростов на дубовых листьях. Сочетание железистых чернил и тряпичной бумаги делало текст особенно стойким, он почти не выцветал. Поэтому документы этого периода, хранящиеся в архивах, достаточно хорошо читаются.



Инструментами письма служили гусиные перья, затачиваемые особым образом перочинным ножом. Лучшими, как отмечают историки, считались перья из левого крыла гуся, а сама очинка требовала значительного умения. Гусиные перья применялись вплоть до второй половины XIX в., хотя металлические перья появились уже в начале века. Написанный гусиным пером текст посыпался мелким кварцевым песком. Московские приказы пользовались песком, привозимым с Воробьевых гор, который считался особенно светлым и чистым. С появлением так называемой скорописи (начертание округлых букв и использование графических сокращений слов и частей слов с вынесением их над строкой письма) свободно читать такие тексты стало довольно сложно, требовались знания и навыки.

В делопроизводстве приказов продолжала использоваться весьма специфическая форма документа - столбец (столп, столпик), иначе говоря, свиток из подклеенных друг к другу узких листов бумаги. Важные государственные акты могли иметь особенно большие размеры. Например, грамота царя Алексея Михайловича Пыскорскому монастырю на земли имеет длину более метра, а Соборное уложение 1649 г. насчитывает 309 метров!



Наряду со столбцовой формой документа в приказах зародилась и начала применяться тетрадная форма. Тетрадь - это 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 огромное количество разновидностей книг - более трехсот. Это - ужимные, умолотные, денежные и другие книги. Но основной формой документа все-таки оставался столбец, имеющий по существу характер "дела", последовательно отражавшего все "производство" по тому или иному вопросу, начиная с инициативного документа (челобитной, памяти), включая все промежуточные документы (справки, выписки из других дел) и заканчивая документом, содержащим решение. Остальные бумаги, не сформированные в столбцы, тетради или в книги, сгруппировывались в связки, где нередко оказывались самые разнообразные документы.



Важнейшим признаком официального документа является его формуляр - совокупность устойчивых информационных элементов (реквизитов, языковых формул) документа, расположенных в определенной последовательности, специфической для каждого вида документа. Формуляр - результат повторяемости управленческих ситуаций и управленческих действий. Исследователи отмечают, что еще на заре клинописи письменные памятники отличались использованием устойчивых текстовых формулировок с определенным расположением материала.

В документах приказного делопроизводства большинство реквизитов еще не выделилось из текста, т.е. обращение, адресат, дата документа, обозначение автора и др. и собственно содержание документа составляли один сплошной текст. Как правило, документ начинался с обращения, даты или обозначения автора и адресата документа. Например, царские указные грамоты начинались указанием автора и адресата (от кого - кому):

"От царя и великого князя Алексея Михайловича, всея Великой и Малой и Белой России самодержца, боярину нашему и воеводам князю Якову Куденетовичу Черкасскому..."

или:

"...князю Ивану Алексеевичу Воротынскому с товарищами..."

Челобитные и отписки начинались с обращения:

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



Анализируя формуляр документов приказного периода, многие исследователи отмечают наличие устойчивых форм, образцов, по которым совершалось делопроизводство. В частности, по единому образцу писались наказы воеводам из приказов, включавшие следующие части:

- вступление в должность нового воеводы, порядок приема должности от прежнего воеводы;
- постановления о финансовом управлении;
- отношение воеводы к местному обществу и выборным должностям;
- постановления о полицейской деятельности воеводы;
- определение военных обязанностей воеводы, правила его отношения к иноземцам.

Процедура подготовки документов в приказном делопроизводстве включала следующие основные этапы:

- поступление документа на рассмотрение;
- подготовка дела к "докладу";
- рассмотрение и решение дела;
- оформление документа, содержащего решение.



Изучение Уложения 1646 г. и целого ряда указов, принятых позже, позволяет говорить о введении норм письменного оформления различных договоров, установлении внешнего единообразия деятельности приказов. В Уложении перечислены неприсутственные дни -Рождество (с 24 декабря до 8 января) и вся неделя Пасхи и др.; общее количество неприсутственных дней было достаточно велико. Сношения приказов с городами до учреждения почты в 1666 г. осуществлялись с помощью нарочных; ответы воеводам отсылались не с нарочным гонцом, а при случае.

В целом, в приказной период постепенно создается система делопроизводства центральных и местных учреждений, складываются кадры делопроизводственных служащих, создаются устойчивые формы документов и приемы их составления. Однако государство, действуя отрывочными и частными мерами, не сознавая общих административных правил, не могло еще ввести систематического порядка в организацию учреждений и их делопроизводство. Только с середины XVII в. принимаются некоторые меры для наведения порядка в делопроизводстве, появляются отдельные законодательные акты о порядке документирования частных актов.



3 СИСТЕМА КОЛЛЕЖСКОГО ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА

Административный хаос, вызванный отсутствием в прежних учреждениях установленного законом порядка, общих письменных форм документов, постоянных сроков для производства дел, побудил правительство искать новые формы государственного устройства. После длительных поисков и переработки найденных образцов появляются новые учреждения бюрократического типа и регламенты для них, определяющие точно состав, организацию, компетенцию и делопроизводство. Еще в 1699 г. Петр I вводит в обращение гербовую бумагу, в 1700 г. издает указы об отмене столбцовой формы документа и всеобщем переходе к тетрадной форме (листовой и книжной). В указе по этому поводу говорилось следующее:

"... дела до нынешнего времени писали в столбцы на одной странице и в том исходило бумаги много... А как учнут писать в лист, и на обеих сторонах тетради, расходу бумаге будет меньше".

Тетради, обычно состоящие из четырех листов бумаги, сложенных пополам и сшитых ниткой, не имели переплета. Несколько тетрадей, сшитых вместе и заключенных в переплет, составляли книгу. Однако книги не всегда переплетали, так как переплет стоил дорого.



Первым новым учреждением стал Сенат - первоначально законосовещательный орган и орган надзора за правительственными учреждениями.

Много внимания Петр I уделил устройству сенатской, канцелярии. Для работы в новых условиях правительство не сочло возможным ограничиться старым кадровым составом (дьяками и подьячими) из боязни перенесения старых приказных порядков в новые учреждения, и стало приглашать иностранных специалистов для занятия канцелярских должностей. С целью изменить старые порядки при Сенате учреждается особая должность экзекутора - для записи всех исходящих указов в особые книги и контроля за их отправкой и получением ответного рапорта об исполнении указа. При малейшей задержке исполнения указа экзекутор обязан был доносить об этом генерал-прокурору. Все пакеты, адресованные на имя Сената, принимал обер-секретарь, распечатывал их и докладывал членам присутствия. Исключение составляли пакеты с надписью "Секретно", они передавались лично генерал-прокурору Сената.



В результате петровских реформ в области управления сложилась следующая система учреждений: Сенат, Синод, Кабинет и коллегии - в центре, губернатор, воевода, комиссары и другие органы - на местах. Всего за 1718-1720 гг. вместо упраздненных приказов создано 12 коллегий: Иностранных дел, Военная, Адмиралтейская, Камер-коллегия, Штатс-контор-коллегия, Ревизион-коллегия, Берг-коллегия, Мануфактур-коллегия, Коммерц-коллегия, Юстиц-коллегия, Вотчинная и Главный магистрат.

В коллежском делопроизводстве возникло большое число новых документов, а документы приказного делопроизводства получили новые названия, что явилось результатом массированного проникновения в русский язык заимствованных слов, отразившего западнический характер всех петровских преобразований. Исследователи отмечают:



Приговоры, указные грамоты, указы заменены указами, регламентами, инструкциями, резолюциями; челобитные - прошениями, переписка - памяти и отписки - заменены отношениями, рапортами, доношениями, реляциями, веденьями, известиями.

Существенные изменения в петровское время претерпевает и форма документов. Для многих из них разрабатываются "генеральные формуляры" - образцы, по которым следовало составлять документы. В указе 1723 г. "О форме суда" содержание челобитной следовало излагать по пунктам, т.е. была сделана попытка формализовать текст документа, сделать его максимально удобным для чтения. Несколько ранее - указом от 22 февраля 1714 г. - губернаторам предлагалась форма ведомости для присылки сведений о произведенных сборах налогов и казенных расходах, состоявшая из 22 пунктов.

В коллежком делопроизводстве выделяется из текста и становится самостоятельным элементом формуляра дата документа: во многих документах она пишется под текстом с левой стороны листа:

"Октября 17 дня 1723 года".



Самостоятельным элементом формуляра становится и наименование документа; в некоторых случаях к нему примыкает обозначение краткого содержания документа: "Рапорт о получении указа", хотя требование указывать краткое содержание документа (заголовок к тексту) окончательно формируется только в делопроизводстве министерств в XIX в. Кроме реквизитов, выделившихся из текста, появляется ряд реквизитов, отражающих различные стадии процесса документирования или стадии обработки документов: подписи, отметки о согласовании, регистрационные индексы, отметка о контроле, отметка о направлении в дело и др. В целом, делопроизводство коллегий характеризовалось значительным увеличением письменной работы и формальностей, на что жаловались современники. Даже значительно увеличенные по сравнению с приказами штаты канцелярских чиновников не справлялись с обилием дел, что приводило к медлительности делопроизводства и волоките.



XVIII в. в развитии делопроизводства характеризовался усилением законодательной регламентации всех сторон деятельности канцелярии и учреждения в целом, формированием и закреплением общих административных начал деятельности учреждений и, прежде всего, бюрократического начала.



4. СИСТЕМА МИНИСТЕРСКОГО ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА XIX – НАЧАЛА XX ВВ.

Начало XIX в. ознаменовалось новой реформой государственного управления и делопроизводства, которая затронула главным образом верхний уровень управления - высшие и центральные учреждения, и вместе с реформами Екатерины II в последней четверти XVIII в. завершила формирование системы центральных и местных учреждений.

Новая система управления - министерская, основанная на принципе единоначалия, зародилась в недрах старой коллежской системы: в коллегиях конца XVIII в. президенты имели более широкие права, чем ранее. Создание министерств с единолично управляющими министрами было необходимо для более гибкой и оперативной системы управления. Коллегиальный принцип принятия решений не был исключен вовсе из новой системы: сначала коллегии ввели в состав вновь созданных министерств; позже при министрах создали советы, имевшие статус коллегиального совещательного органа. Тем не менее отношение к министрам как к единоличным исполнителям воли царя и определило делопроизводство министерств как "исполнительное".



Первыми министерствами, созданными манифестом от 8 сентября 1802 г., были: военно-морских сил, иностранных дел, внутренних дел, коммерции, финансов, народного просвещения, юстиции и на правах министерства - Государственное казначейство. Каждому министру предписывалось создать канцелярию и иметь товарища (помощника). Одновременно с министерствами в 1802 г. 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 - 1 января 1810 г. создан Государственный совет - высшее законосовещательное учреждение. Одновременно с этим проведена реформа Сената, который становится высшей судебной инстанцией, выполняя также функцию надзора за правительственным аппаратом.

Окончательно единоличное министерское начало победило лишь с изданием 28 января 1811 г. "Общего учреждения министерств" - законодательного акта, определившего всю систему министерского устройства, включая их делопроизводство и систему взаимоотношений с другими учреждениями и лицами. В соответствии с этим актом увеличилось число министерств и произошли некоторые изменения в перераспределении дел между ними. Структура министерств имела следующий вид:



Министры назначались самим императором и были ответственны только перед ним. Принцип единоначалия положен в основу всей организации министерств: директора, возглавлявшие департаменты, подчинялись непосредственно министру, начальники отделений - директорам департаментов, столоначальники - начальникам отделений. 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 министра по своей структуре была аналогична и действовала на правах департамента; канцелярии департаментов имели более простое внутреннее устройство: они возглавлялись правителем канцелярии и имели штат чиновников - журналиста, эскуатора, казначея, писцов и др., их должностной и количественный состав зависел от объема и содержания дел. Например, если в ведении департаментов находились финансовые средства, в состав канцелярии включались счетные отделения или столы с соответствующим штатом служащих.



Следует отметить, что само понятие делопроизводства (этот термин появился во второй половине XVIII в.) обозначало деятельность, которой занималась не только и не столько канцелярия, сколько весь аппарат учреждения в целом. Термин "делопроизводство" происходит от сочетания слов "производство дела", а под "делом" в то время понималась не папка с документами, как в современном делопроизводственном значении этого слова, а рассматриваемый и решаемый вопрос: производство дела - это не что иное, как решение дела. Поскольку всякое решение предполагало его письменную фиксацию на всех стадиях, то, естественно, делопроизводство понималось и как "правила, коими канцелярия руководствуется в составлении докладных записок, журналов, определений и актов вообще, и исполнительных бумаг".



Ревизия дел - проверка ведения дел - по "Общему учреждению министерств" составляла самостоятельный участок делопроизводства. Ревизия дел являлась функцией начальников отделений, директоров департаментов; в губерниях - начальников присутственных мест и самого губернатора. Начальники отделений проверяли исполнение документов по столам и сообщали сведения директору департамента, которому предписывалось каждый месяц проводить проверку исполненных и неисполненных документов по регистрационным журналам и настольным реестрам и представлять об этом ведомости министру. На основе этих ведомостей в конце каждого года в канцелярии составлялась общая ведомость по всем департаментам и канцелярии министерства. Ревизия дел предусматривала проверку порядка хранения документов и дел, правильности составления заголовков дел, сроков рассмотрения дел, причин задержки в рассмотрении дел ("не задерживается ли окончание дела требованием таких справок, в которых нет существенной надобности" - ПСЗ II. Т. 11, отд. 2. ? 9757).



Несмотря на существенные изменения, которые претерпела система министерского делопроизводства, особенно в начальный период своего становления, к концу XIX в. жизнь требовала более гибких форм делопроизводства и его ускорения. Для быстро меняющихся общественных отношений система министерского делопроизводства продолжала оставаться громоздкой и неповоротливой, несмотря на то, что в последней трети XIX в. сначала в делопроизводстве военного ведомства, а затем и в гражданских министерствах и учреждениях начинают использоваться пишущие машинки. Их появление стало поистине революционным шагом в документировании деятельности учреждений. Оно ускорило все письменные работы канцелярии, позволило одновременно 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 - телеграммы, которые очень быстро сделались массовыми документами; изобретение телефона привело к появлению телефонограмм - письменной записи переданного по телефону сообщения.



Большая работа по упрощению делопроизводства велась в отдельных ведомствах, в частности военном, где в 1911 г. "Положением о письмоводстве и делопроизводстве в военном ведомстве" введена система упрощенного делопроизводства. Положение упрощало технику переписки, сокращало количество служебных документов. Для письменных взаимоотношений чиновников военного ведомства устанавливалось три вида документов - рапорт, предписание, отношение. Регламентировались случаи обмена телеграфными сообщениями, установлены четкие значения надписей, ограничивавших доступ к документам: "секретно", "не подлежит оглашению", "спешно" и др. В положении устанавливался порядок применения пишущих машинок для изготовления документов, гектографов для копирования и других технических приспособлений, ускоряющих делопроизводственную обработку документов.



Однако работа по совершенствованию делопроизводства в военном ведомстве из-за начавшейся вскоре Первой мировой войны не была заимствована другими министерствами и ведомствами царской России, а происшедший в 1917 г. социально-политический переворот - сначала Февральская буржуазно-демократическая, затем Октябрьская социалистическая революции привели к полному слому государственного аппарата и созданию нового, который, хотя и усвоил многие старые традиции, но зарождался на принципиально новых основах.



5. ИСТОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ И ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В 1917 – 1941 гг.

Октябрьский переворот 1917 г., нацеленный на коренной слом старого государственного аппарата, на приобщение к его деятельности широких трудящихся масс, по форме кардинально изменил государственный аппарат. Всероссийский съезд Советов стал высшим органом государственной власти. В период между его съездами избирался ВЦИК - исполнительная власть. Для непосредственного управления страной образовано первое советское правительство - Совет Народных Комиссаров (Совнарком). Для руководства отдельными отраслями государственного управления постановлением Съезда были созданы первые 13 народных комиссариатов (наркоматов).



По составу новый аппарат принципиально отличался от старого: фактическое отстранение от власти бывших помещиков, дворян, представителей купечества 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 и пр., не имеющие специального образования. Уровень документационного обеспечения управления понизился. В то же время на своих местах оставались многие царские чиновники, саботировавшие новую власть. Председатель СНК В.И. Ленин признал, что "...культурный уровень не поднят, и поэтому бюрократы занимают старые места". Необходимо было законодательно оформить деятельность властных структур, упорядочить процессы документирования. 30 октября 1917 г. СНК издает декрет "О порядке утверждения и опубликования законов". Для оформления административных документов принято постановление СНК от 2 марта 1918 г.



В 20-е гг. развивались и системы специальной документации. С учетом полного доминирования концепции построения социализма акцент был сделан на документировании таких функций, как планирование, учет, контроль. В феврале 1921 г. образована Государственная общеплановая комиссия (Госплан РСФСР), решавшая задачу выработки общехозяйственного плана с учетом перспективного и текущего развития отраслей и отдельных предприятий. Постепенно документы, создаваемые в сфере планирования, становились более упорядоченными по структуре, содержанию показателей и по форме. В конце 20-х гг. появляются планы комплексного развития народного хозяйства СССР на пятилетие. Первый такой план разработан и принят в 1928 г. В соответствии с утвержденными пятилетними планами предприятия и организации составляли свои планы с разбивкой по годам. Они представляли собой развернутую программу производственно-финансовой деятельности.



В 30-е гг. формируется и укрепляется жесткая, централизованная административно-командная система управления, исключающая возможность рассмотрения альтернативных подходов к организации государственного делопроизводства. В результате рушатся структуры, занимавшиеся исследованиями вопросов НОТ и делопроизводства; ликвидируются практически все крупные научно-исследовательские внедренческие центры, а их руководители в лучшем

случае заканчивают свою жизнь в полном забвении, в худшем - репрессируются. Атмосфера этого периода наиболее ярко проявлялась в социальных заказах власти науке - в частности, усилия были направлены на "закрепощение" правовыми средствами населения страны. В этих целях, например, совершенствовалась система учета советских граждан.

Конституция 1936 г. существенно изменила политическую систему, иерархию и полномочия высших органов власти. Верховный Совет СССР стал высшим и единственным законодательным органом, таких прав лишились Съезд Советов СССР, ЦИК СССР и его Президиум, СНК СССР. Установилась жесткая система полномочий в издании определенных видов документов для каждой иерархической структуры. Указанные нововведения упростили и упорядочили процессы документирования в высших эшелонах власти.



ных сил и их организационного оформления. В 1941 г. собирается Первое межотраслевое совещание по оргтехнике. В проекте программы, выдвинутой участниками совещания, нашли широкое отражение следующие вопросы документационного обеспечения управления:

- создание организационно-методического центра для руководства постановкой делопроизводства;
- разработка нормативной базы деятельности служб делопроизводства;
- механизация труда "канцелярских" работников;
- проведение унификации и трафаретизации управленческой документации;
- установление единой системы подготовки и переподготовки работников делопроизводства;
- создание всесоюзного научно-исследовательского института для разработки комплекса проблем документационного обеспечения.

Однако практической реализации выдвинутой программы помешала начавшаяся Великая отечественная война.



6. ИСТОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ И ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В 1945-1990 гг.

В июне 1960 г. в Москве состоялось Всесоюзное совещание по вопросам механизации труда инженерно-технических работников и работников административно-управленческого аппарата. Принятые решения по своему содержанию во многом совпали с рекомендациями совещания 1941 г. - подтверждена актуальность создания специализированного института с возложением на него задачи разработки Единой системы делопроизводства, сформулировано понятие НОТ и обозначены основные направления исследований, решения этого совещания активизировали работу ученых и практиков управления. Определенной вехой в развитии вопросов работы с документами стала утвержденная постановлением Совета Министров РСФСР "Примерная инструкция о делопроизводстве для учреждений и организаций РСФСР", в которой основной акцент сделан на унификации делопроизводственных работ. В этот период усиливается влияние Главного архивного управления (ГАУ) при Совете Министров СССР. С 1958 г.

ГАУ стало правомочно контролировать постановку документальной части делопроизводства учреждений, организаций и предприятий. В 1963 г. ГАУ



В 1966 г. в рамках Архивной службы учрежден Всесоюзный научно-исследовательский институт документоведения и архивного дела (ВНИИДАД), которому поручалось завершить разработку данного документа. В 1967 г. ВНИИДАД разработал только методическую программу исследований. В 1970 г. создан проект основных положений ЕГСД, в подготовке которого приняли участие НИИтруда, ВНИИоргтехники, Институт государства и права Академии наук СССР, ВНИИстандартизации.



Заметным явлением в истории делопроизводства 70-80-х гг. стало издание ГОСТов на управленческие документы (ГОСТ 6.38-72 и ГОСТ 6.39-72 и др.), общесоюзных классификаторов (ОКУД, ОКПО, ОКОНХ и др.) технико-экономической (а позднее и социальной) информации, унифицированных систем документации (УСД) и серии государственных стандартов на эти унифицированные системы. Значение некоторых ГОСТов проявилось в полной мере позднее в 90-х гг.



Внедрение указанных материалов в практику управления значительно улучшило оформление документации, рационализировало процедуры поиска, учета и хранения разнообразной информации, подготовило почву для автоматизации управленческих функций. Последний вопрос широко обсуждался научной общественностью страны в связи с планами создания автоматизированных систем управления (АСУ) и проектом подготовки общегосударственной автоматизированной системы сбора и обработки информации для учета, планирования и управления народным хозяйством (ОГАС).

Концепцию ОГАС лишь частично удалось реализовать в народном хозяйстве, а унифицированные системы документации не получили достаточной поддержки в средствах научной и массовой информации и остались невостребованными. В 90-е гг. та же печальная участь постигла и концепцию информатизации нашего общества. Но если идеи ОГАС были частично реализованы, то концепция информатизации до настоящего времени окончательно не сформулирована. Отсутствие стройной теории и четкой программы информатизации сдерживают решение прикладных вопросов.



В 1993 г. был издан Общероссийский классификатор управленческой документации, в который включены наименования форм документов унифицированных систем, адаптированных к современным условиям, и Основные положения по ведению системы классификаторов и УСД. Поскольку в новой редакции ГСДОУ была изменена концепция подхода к определению структуры и штатной численности сотрудников служб документационного обеспечения управления, Государственным комитетом, а позднее Министерством труда выпущены типовые и укрупненные нормативы времени и выработки по подготовке типовых и творческих документов по всем основным этапам их обработки: от сверки текстов и подбора экземпляров до завершения исполнения и оформления дел для архивного хранения.

К сожалению, с начала 1980-х гг. ни одна унифицированная система документации не была издана массовым тиражом, что значительно затрудняет их внедрение. Получившие весьма широкое распространение компьютерные программы подготовки документов имеют, как правило, в своем составе комплекты шаблонов документов, адаптированные на русский язык, и полностью игнорируют отечественные нормативы и традиции в области создания и оформления документов.

