

ДЕПАРТАМЕНТ ОБРАЗОВАНИЯ ГОРОДА МОСКВЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
СРЕДНЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ГОРОДА МОСКВЫ
КОЛЛЕДЖ СВЯЗИ № 54

**Материал для самостоятельного
изучения обучающимися**

по дисциплине: Основы делопроизводства

для профессии: 080203.01

Тема: История развития секретарской службы в России



**Составитель: преподаватель дисциплины
«Основы делопроизводства» Вдовиной М.И.**

Москва, 2014

Оглавление

Делопроизводство в Древнерусском государстве	3
Приказное делопроизводство XV-XVII вв.	8
Система коллежского делопроизводства.....	14
Система министерского делопроизводства XIX - начала XX вв.	20
История управления и делопроизводства в 1917-1941 гг.	26
История управления и делопроизводства в 1945-1990 гг.	31

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. Примечательно, что в обоих договорах упоминается о практике составления документов. В первом случае - письменных завещаний, во втором - подорожных грамот для купеческих кораблей.

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 двory (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 писаломщиков 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. типовые 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 - черновики, 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.

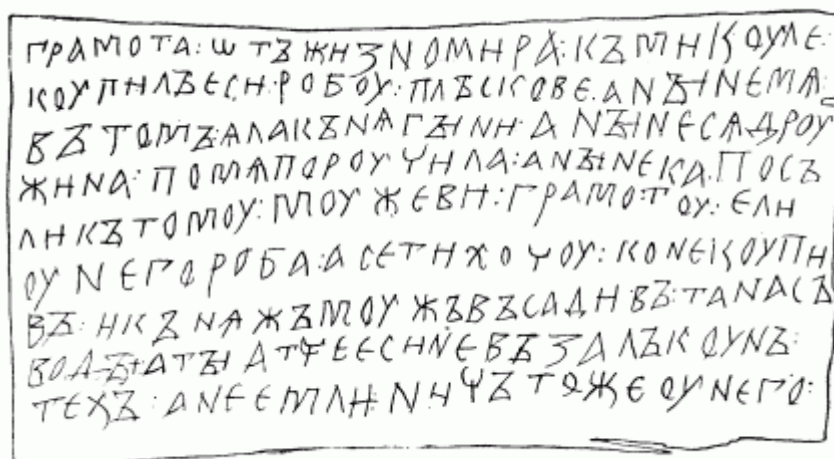
В Древнерусском государстве выработалась и процедура отмены юридической силы документов. Материалы вынимались "ларником" и уничтожались в присутствии свидетелей. "Ларник" не только заведовал ларем, хранящим документы, но и был уполномочен скреплять частноправовые акты городской печатью (Псков). Особо важные документы уничтожались специально выбранной городской комиссией, часто публично, в торжественной обстановке. Менее значительные документы возвращались авторам или просто смывались 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 разделения на отдельные слова. Из знаков препинания к XIV в. стала использоваться точка в конце предложения.

Несмотря на постоянное расширение практики документирования управленческих действий и юридических фактов, говорить о делопроизводстве в период

Древнерусского государства и феодальной раздробленности как о системе определенных норм и правил еще преждевременно. Это период постепенного складывания традиций русской системы делопроизводства, накопления опыта документирования, обработки и хранения документов, обеспечения их сохранности, в том числе защиты от несанкционированного доступа и подделки. Вместе с тем, отдельные нормы работы с документами находили закрепление в законодательстве. Расширение практики удостоверения документов печатями не только князей, но и городов и конкретных чиновников (дьяков) с изображением человека, сидящего за столом, свидетельствует о формировании профессионального цеха специалистов по работе с информацией, т.е. выработанные практикой традиции постепенно становились нормами обычая, закладывая основу будущей системы делопроизводства.

Древнерусские грамоты на бересте XI – XV вв.



0 1 2 3 4 5 см

№ 109

Новгород, {1100–1120}

Раскоп Неревский, усадьба «Д»

Условная дата: 1100–1120, стратиграфическая дата: кон. XI – сер. 10-х гг. XII в. ,
внестратиграфическая дата: первое 20-летие XII в.

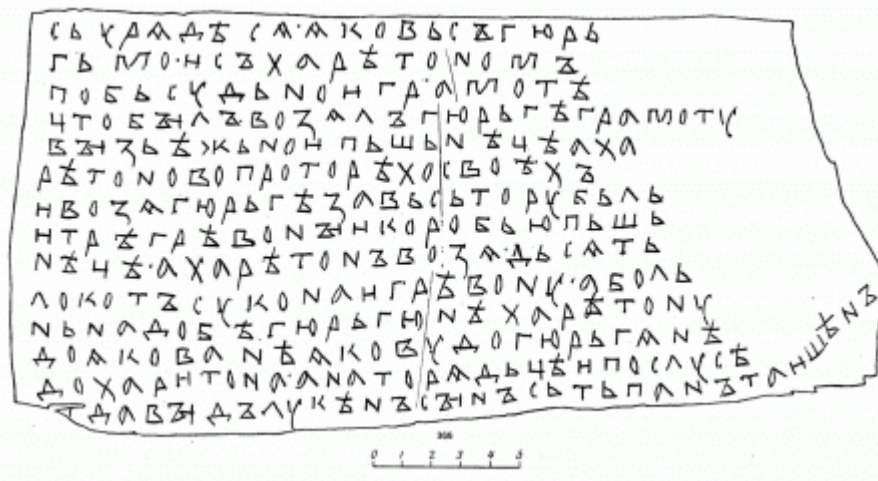
Категория: письма

Содержание: От Жизномира к Микуле (дело о покупке краденой рабыни).

Сохранность: целый документ

Текст грамоты:

Грамота от Жизномира к Микуле. Ты купил рабыню во Пскове, и вот меня за это схватила (подразумевается: уличая в краже) княгиня. А потом за меня поручилась дружина. Так что пошли-ка к тому мужу грамоту, если рабыня у него. А я вот хочу, коней купив и посадив [на коня] княжеского мужа, [идти] на очные ставки. А ты, если [еще] не взял тех денег, не бери у него ничего'



Новгород, {1360–1380}

Раскоп Неревский, усадьба «И-1»

Условная дата: 1360–1380, стратиграфическая дата: 40-е – 70-е гг. XIV в., внестратиграфическая дата: 60-е – 70-е гг. XIV в.

Категория: письма

Содержание: Документ о расчете Якова с Гюргием и Харитоном по бессудной грамоте.

Текст грамоты:

Вот расчелся Яков с Гюргием и с Харитоном по бессудной грамоте, которую Гюргий взял [в суде] по поводу вытопанной при езде пшеницы, а Харитон по поводу своих убытков. Взял Гюргий за все то рубль и три гривны и коробью пшеницы, а Харитон взял десять локтей сукна и гривну. А больше нет дела Гюргию и Харитону до Якова, ни Якову до Гюргия и Харитона. А на то свидетели Давыд, Лукин сын, и Степан Тайшин'

Приказное делопроизводство XV-XVII вв.

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 государство, сколько хозяйство 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 целом система органов государственного управления в этот период выглядит следующим образом:



Однако в этот период управление не составляло стройной системы и строилось на системе <поручений> - какой-либо круг дел передавался в ведение определенного лица по степени близости и доверия к нему великого князя. В отдельных случаях в ведении одного лица оказывалось несколько ведомств. С другой стороны, нередко в управлении одного ведомства одновременно участвовало несколько разных учреждений, что приводило к смешению их функций и неразберихе.

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 деятельности приказов принципы коллегиального и единоличного управления четко не разграничивались. Определенно можно лишь сказать, что распорядительная деятельность всецело принадлежала приказным судьям, роль дьяков была гораздо скромнее. Они наряду с подьячими занимались организацией и ведением делопроизводства. Через их руки в приказ поступали челобитные, доклады, доношения местных правителей, они хранили дела и вели письмоводство. Старшим подьячим, наиболее опытным и уважаемым, и подьячим "средней руки" доверялась сложная работа, связанная с подготовкой решений по делам, хранением дел, опечатыванием архивных сундуков. Младшие подьячие не пользовались особым доверием. Многие царские указы XVII в. обращают внимание на необходимость строго контролировать их работу. За ошибки, допускаемые в официальных документах, подьячих строго наказывали: били батогами, лишали жалованья.

На местах в ведении приказов состояли воеводы, управлявшие территориями и выполнявшие предписания центральных властей. Воеводы имели свою "канцелярию" - приказную избу и помощников - "меньших" воевод и дьяков. В приказной избе хранилась государственная городская печать, денежные суммы и велось делопроизводство. Приказная изба делилась на столы. Например, Нижегородская съезжая изба в 1663 г. состояла из четырех столов: денежного, где хранилась казна и приходно-расходные книги; судного, занимавшегося делопроизводством по вершенным и невершенным судебным делам; сыскного и поместного и ямского, хранившего царские грамоты о поместных делах. 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 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!

Составные части столпа назывались "поставами". Такое же название получили и сами места склейки листов. Столбец являлся фактически не одним документом, а включал всю совокупность документов дела. Текст в столбцах писался только с одной стороны, обратная использовалась лишь для проставления помет, резолюции, адреса. Документы хранились свернутыми в свиток или рулон; для особо важных документов изготавливались специальные футляры, но чаще они хранились просто в ларях, или сундуках. Такая форма документа была неудобной, поскольку много времени уходило на развертывание и свертывание столбца при поиске необходимых сведений. Сама склейка была недостаточно прочной, что приводило к ветшанию и износу документа. Столбцовая форма делопроизводства отменена Петром I.

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 - ужинные, 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.

Видовой состав документов приказного делопроизводства был довольно однообразным. Все существовавшие в этот период документы группируются в следующие основные виды: грамоты (царские указы или указные грамоты), приговоры, наказы, доклады, памяти, отписки, челобитные. Однако внутри каждого вида существовало множество разновидностей. *Отписки* - документы, поступавшие в приказы с мест, от воевод; *грамоты* - это царские указы, посылаемые из приказов на места - боярам, воеводам, приказным людям. Приказы представляли царю отписки или *док-*

лады; воеводам и другим местным начальникам царь давал *наказы*; приказы между собой сносились *памятями*; обращения граждан к центральной власти оформлялись в виде *челобитных*.

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 ...", а затем излагалось существо вопроса.

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 и Белой России самодержцу, бьет челом сирота твой Ивашко Михайлов ..."

При обращении к великому князю служилые люди писались холопами ("бьет челом холоп твой"); посадские люди и крестьяне, их жены, вдовы и дети - сиротами; духовные лица - богомольцами.

В заключительной части указной грамоты обозначалась дата ее составления и место, где она была написана:

"Писан в царствующем граде Москве в наших царских палатах. Лета 7166 года, марта в 16 день".

Челобитная заканчивалась и заверительной надписью: "К сей челобитной Демьянко Власов руку приложил", а также указывались имена послухов (свидетелей), место и время составления челобитной.

Кроме этих обязательных элементов можно говорить о некоторых стабильных элементах текста для каждой разновидности документа. Например, изложение просьбы в челобитных начиналось традиционной формулой: "*... вели государь мне дать...*", а заканчивалось: "*...царь-государь смилуйся пожалуй...*".

Анализируя формуляр документов приказного периода, многие исследователи отмечают наличие устойчивых форм, образцов, по которым совершалось делопроизводство. В частности, по единому образцу писались указы 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 иностранцам.

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.

Рассмотрение дела в приказе начиналось по инициативе царя или по жалобе, извету, челобитной или отписке. Указание царя передавалось им лично кому-либо из чинов приказа или передавалось в приказ через кого-либо из тех, кто находился в это время при царе. По указу царя либо сразу готовилось решение ("отпуск"), если приказ располагал для этого нужными сведениями, либо начиналось исполнение - рассмотрение вопроса и сбор необходимых материалов.

Если во исполнение царского указа нужно было написать грамоту, дьяк писал ее сам или давал поручение кому-нибудь из старших подьячих. Если для решения дела требовалась переписка с другими приказами, она велась без соблюдения особых формальностей короткими "памятками" или записками подьячих одного приказа подьячим другого приказа.

При поступлении документа на нем проставлялась дата и дьяк делал помету "Выписать", что означало "Навести справки". Фактически это означало начало рассмотрения дела. Подготовкой дел к рассмотрению ("докладу") занимались столы, или повытья, где дьяк или по его поручению старший подьячий собирал нужный материал, составлял проект ответного документа (решения по делу). Роль докладчика по делу принадлежала дьяку, а решение вопроса - думным дьякам. Решение по делу принималось после его обсуждения. Думные дьяки могли согласиться с подго-

товленным решением, но могли и внести свои коррективы. В результате после вынесения решения дьяк "чернил" подготовленный документ, т.е. исправлял его, младший подьячий переписывал набело, подьячий "справлял", т.е. сверял беловик с черновиком, удостоверял ("справлял") его своей подписью - "справой", которая выражала ответственность подьячего за точное соответствие беловика черновику, но еще не придавала юридической силы документу. Для этого требовалась "припись" дьяка, которая свидетельствовала об ответственности за содержание документа.

Руководители приказов - судьи и приближенные к ним лица, участвовавшие в принятии решений, - не ставили своих подписей на документах. Это входило в обязанность дьяка, отвечавшего за ведение делопроизводства приказа: "а на всех делах закрепляют и помечают думные дьяки, а царь и бояре ни к каким делам ... руки не прикладывают, для того устроены они, думные дьяки". Царь и бояре собственно вручную подписывались только на договорных грамотах, заключаемых с другими государствами. Подпись, или "припись", дьяка была весьма своеобразна: если документ состоял из нескольких листов, дьяк "приписывал" документ на каждой склейке, проставляя по одному слогу своей фамилии на каждой склейке, чтобы буквы захватывали оба листа, что было узаконено Судебником 1550 г. Это предохраняло документ от фальсификации и подлога.

В московских приказах впервые намечается обособление оконченных дел от "текущих". Наряду с хранением документов в кулях, мешках, сундуках в некоторых приказах (например, Поместном приказе) появляются шкафы для хранения документов, а затем и меры по охране документов, например снабжение сундуков замками.

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 и составления частных актов.

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[^] 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. Исключения составляли пакеты с надписью "Секретно", они передавались лично генерал-прокурору Сената. Все бумаги вносились в реестр и передавались в столы для производства (подготовки к рассмотрению в заседании). По завершении подготовки дела к докладу обер-секретарь скреплял его по листам и докладывал на заседании присутствия сенаторам. Прочтя дело, обер-секретарь давал сенаторам на размышление и обсуждение полчаса (для измерения времени он имел песочные часы). В сложных случаях обер-секретарь по просьбе сенаторов мог прибавить им полчаса и более, но так, чтобы на обсуждение дела ушло не более трех часов. После обсуждения сенаторы письменно записывали свое мнение, после этого формулировалось и принималось решение. По приговорам Сената канцелярия составляла указы, которые подписывались обер-секретарем. После регистрации, скрепленные государственной печатью, они отсылались по назначению. На полученные из Сената указы все присутственные места и лица должны были направлять рапорт о получении указа, а по исполнении - рапорт об исполнении указа. За неприсылку в Сенат рапорта полагались

штрафы: за 1 месяц промедления - 100 руб., за два - вдвое больше и т.д., наконец, 5-месячное промедление влекло лишение имущества и ссылку на галеры.

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.

Первоначально каждая коллегия руководствовалась своим регламентом, затем законодательной основой реформы стал "Генеральный регламент" (*"Генеральный регламент или устав, по которому государственные коллегии, такоже и все оных принадлежащих к ним канцелярий и контор служители, не только во внешних и внутренних учреждениях, но и во отправлении своего чина подданнейшие поступать имеют"*), утвержденный Петром I 28 февраля 1720 г. Генеральный регламент ввел систему делопроизводства, получившую название "коллежской" по названию учреждений нового типа - коллегий. Доминирующее значение в этих учреждениях получил коллегиальный способ принятия решений присутствием коллегии, в состав которого, как правило, входили президент, вице-президент, 2-3 советника и ассессоры. Этой форме принятия решений Петр I уделял особое внимание, отмечая, что *"все лучшее устроение через советы бывает"* (глава 2 Генерального регламента "О преимуществе коллегий").

С изданием Генерального регламента делопроизводство становится на твердую почву закона. Этим законодательным актом окончательно отделяются обязанности присутствия как органа, принимающего решения, от делопроизводственной деятельности, которая закрепляется за самостоятельным подразделением - канцелярией. Центральной фигурой канцелярии становится секретарь. На нем лежала ответственность за организацию делопроизводства коллегии, подготовку дел к слушанию, докладывание дел на заседании коллегии, ведение справочной работы по делам, оформление решений и контроль за их исполнением, хранение печати коллегии. Кроме секретаря в состав канцелярии входили нотариус, регистратор, актуариус, канцеляристы, копиисты, переводчики, толмачи (для устного перевода) и вахмистр (сторож для охраны).

Регламент настолько подробно разрабатывает все вопросы деятельности канцелярии, что даже определяет, какими должны быть устроены столы (должны иметь ящики с замками), как должны сидеть канцеляристы (по двое за одним столом) и т.д. Рабочий день в коллегиях начинался в 8 часов утра и продолжался 5 часов, позже рабочий день был продлен до 8 часов. Работа велась круглый год, за исключением трех летних месяцев и праздников. За один день неявки на работу у канцелярского служащего вычиталось жалованье за месяц, за неотработанный час вычиталось недельное жалованье.

В первую очередь, в коллегиях рассматривались государственные дела, затем - частные. На решение государственных дел полагалась неделя, при необходимости наведения справок в губерниях устанавливался поверстный срок - по 2 дня на сто верст в один конец и столько же в другой. Через неделю после получения справки дело должно было быть решено под угрозой смертной казни. Частные дела по жалобам должны были решаться в течение шести месяцев. Первоначально эти сроки вы-

держивались. Однако позже они перестали выдерживаться из-за накопления большого количества нерешенных дел - сенатское и коллежское делопроизводство отличались редкой медлительностью. Некоторые сенатские дела, особенно судебные, тянулись годами, и не каждый из участников доживал до разрешения спора.

Особенно детально разработаны в Генеральном регламенте вопросы регистрации документов (правильное ведение регистрации обеспечивало сохранность документов, оперативное ведение справочной работы, контроль за движением документов и их исполнением) и ответственности за принимаемые решения. В Генеральном регламенте подробно проработаны и вопросы документирования и движения дел (документооборота). Серьезным новшеством было введение подписи руководителя присутственного места на документе и членов коллегии, принимавших участие в решении вопроса. Впервые Петр I стал лично подписывать издаваемые им указы. Еще ранее - в 1716 г. - был издан указ о подписании главами губернской администрации доношений в Сенат о получении сенатских указов. Позднее эту норму ввели в Генеральный регламент.

Все делопроизводство коллегии велось под наблюдением секретаря. Важные бумаги составлял он сам, остальные готовились под его надзором. Канцелярская работа распределялась между служащими, и обязанность каждого была строго определена регламентом. Так, нотариус вел протоколы ("повседневные записки") по всем делам, решавшимся в коллегии. Каждый день на особом листе он записывал все дела, какие докладывались присутствию и составлял по ним резолюцию. По окончании месяца эти листы переписывались набело и переплетались. Нотариус же вел реестр нерешенных дел, а секретарь против каждого отмечал, у кого оно находится в производстве. Этот реестр постоянно находился на столе присутствия перед местом президиума, чтобы члены коллегии могли видеть, сколько у них нерешенных дел.

Актуариус вел общий журнал всем входящих бумаг, хранил у себя бумаги, отвечал за их сохранность и заведовал изготовлением канцелярских принадлежностей.

В ведении регистратора находились регистрационные книги - журнал, в который за весь год кратко записывалось содержание всех дел, решенных в коллегии (последние располагались по алфавиту, с указанием, куда и когда каждое дело послано), и 4 регистрационные книги ("регистратуры") - А, В, С и D. Книги А и В служили для регистрации исходящих документов, С и D - для регистрации входящих. Регистрация документов в коллежской системе делопроизводства сопровождала их не только в течение всего процесса производства дела, но и после - в архиве. Если в приказах на поступивших документах дьяк проставлял дату поступления, то в коллегиях наряду с датой появляется и регистрационный номер, соответствующий 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. Все это по завершении года переплеталось и приобретало форму книги. Книга D соответственно, 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 переплетались.

При каждой коллегии состоял прокурор, наблюдавший за порядком и законностью решения дел. В случае крайней волокиты он должен был доносить об этом генерал-прокурору Сената. В его обязанности входило наблюдение за исполнением указов. Для этого он имел особую книгу, на одной стороне которой он отмечал, когда и какой указ состоялся, а на другой - что по указу исполнено и когда.

Генеральный регламент устанавливал процедуру рассмотрения и решения вопроса, которая 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, архивное хранение дел.

Все пакеты, адресованные в адрес 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. Далее все поступившие бумаги помечались секретарем с обозначением времени их поступления и сдавались актуариусу для записи в регистрационных книгах. При этом на самом входящем документе проставлялся регистрационный номер, а в регистратуре помечалось, в какой стол передана бумага на исполнение.

Канцелярским служащим каждый документ передавался под расписку, вносившуюся в квитанционную книгу. При возвращении дела такие расписки уничтожались, и в книге отмечалось время возвращения дела. Кроме письменных прошений дела могли начинаться и по устному заявлению просителя, который расспрашивался в присутствии президентом и затем, если его требование подлежало удовлетворению, по удалении просителя из присутствия, устраивалось обсуждение и объявлялось просителю решение.

Предварительной подготовкой дела для рассмотрения в присутствии коллегии занимались помощники секретаря и канцеляристы под руководством секретаря. Подготовка дела к докладу включала сбор всех необходимых справок по данному делу (для этого в другие учреждения могли направляться канцелярские запросы) и выписку всех существующих узаконений по данному делу. Результатом этой работы являлся доклад и краткая записка по делу (или экстракт) с кратким изложением существа вопроса, всех обстоятельств дела и существующих законов, в соответствии с которыми должно решаться дело. Рассмотрение и решение дела велось в присутствии всеми членами коллегии, докладывалось дело секретарем. Решение принималось большинством голосов, причем при равенстве голосов голос председателя имел перевес. Ход обсуждения вопроса и принятое решение записывалось нотариусом в протокол ("повседневную записку" или журнал). Если член коллегии имел особое мнение, он имел право требовать записать его в протокол, и его требование исполнялось. Протоколы подписывались всеми членами коллегии в тот же день. Таким образом, Генеральный регламент предусматривал систематическую запись всего хода обсуждения дел.

После заседания и подписания протокола канцелярия готовила "исполнительные бумаги", содержавшие решение вопроса и отсылавшиеся на места для исполнения. Генеральный регламент обращает особое внимание на то, что при отсылке исполнительных бумаг коллегия должна была оставлять у себя копии. Все коллегии

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

Все решенные дела сдавались в актохранилища, которые впервые по Генеральному регламенту получили европейское наименование - архивов и должны были стать особыми от канцелярии подразделениями для хранения окончанных дел. Для заведования архивами была учреждена особая должность - архивариус. По регламенту учреждалось два архива - один общий для всех коллегий при Коллегии иностранных дел, другой - финансовый - под наблюдением Ревизион-коллегии, причем был определен и срок сдачи дел в архив - через три года по завершении их производства в канцелярии. Дела должны были сдаваться в архив по описи и под расписку. По всем делам в архиве велась опись по алфавиту ("алфавит дел").

Специальная глава Генерального регламента устанавливала порядок пользования печатями. Приложение печати производилось в присутствии двух свидетелей. Стремлением сохранять в тайне государственные дела продиктовано введение присяги для канцелярских чинов. Им запрещалось хранение служебных документов дома. 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.

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:

"Хотя прежние дьяки, окольнічьи, воеводы влчат еще кое-как свое существование в Москве и других старых городах, но рядом с ними теперь в новой столице являются и новые люди, которым присваиваются и новые чины, взятые с иностранного. Так появляются теперь администратор, актуариус, ассессор, аудитор, бухгалтер, герольдмейстер, губернатор, инспектор ... маклер, министр ... и др."

Прежние учреждения - думы и приказы заменены коллегиями, канцеляриями, конторами, ратушами. Появились и новые названия документов: вексель, облигации, реляции, мемории, рапорты, журналы, протоколы, корреспонденция, инструкция и др.

Приговоры, указные грамоты, наказы заменены указами, регламентами, инструкциями, резолюциями; челобитные - прошениями, переписка - памяти и отписки - заменены отношениями, рапортами, доношениями, реляциями, ведениями, 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 коллежском 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.

Реформа Петра I затронула только центральный уровень государственного управления, почти не отразившись на местных учреждениях. Завершила эту реформу Екатерина II, издав "Учреждения для управления губерний" 7 ноября 1775 г. Губернская реформа Екатерины II внесла единообразие в устройство губерний, разграничив места административные, судебные и финансовые. Реформа затронула и центральные учреждения, уничтожив большинство коллегий и оставив всего лишь три из них - Иностранных дел, Военную и Морскую. Губернские учреждения были подчинены непосредственно Сенату.

Особое значение для организации делопроизводства имеет установленная "Учреждением для управления губерний" "иерархия властей и мест", определившая порядок сношений между собой высших, центральных и местных учреждений. В соответствии с этим порядком Сенат и коллегии давали губернатору указы, а он, в свою очередь, 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 получало указы от Сената и раздавало указы подчиненным местам и лицам.

Этот иерархический порядок взаимоотношений учреждений сохранялся в течение всего XIX в., в определенной степени он присутствует и в современном делопроизводстве.

По "Учреждению для управления губерний" порядок решения дел был преимущественно коллегиальным: предварительно дело готовилось для обсуждения, рассматривалось на заседании присутствия, после чего готовились "исполнительные" бумаги. Штат канцелярских служащих составляли: секретари (старшие и младшие), протоколист, регистратор, журналист, канцеляристы, писцы, переводчики и толмачи (там, где это было необходимо), архивариус и некоторые др. Количе-

ственный состав штатных служащих зависел от количества решаемых дел. Но и при большом штате далеко не всегда канцелярии успевали вовремя подготовить дела к рассмотрению. Значительное время отнимала подготовка дела к докладу - наведение справок, переписка с другими учреждениями, отправка запросов на места и др., которая заканчивалась составлением докладной записки или выписки. Кроме того, передача дела в вышестоящую инстанцию требовала представления всего предшествующего делопроизводства.

Достаточно сложной была процедура документирования деятельности самого присутственного места. "Учреждение..." вводило для этих целей протокол, или журнал заседания. Журналы подробнейшим образом отражали деятельность присутствия по решению дел. Еще более усложнилась система регистрации: каждая передача дела из одного стола в другой, от одного канцелярского служащего другому, фиксировалась в реестрах.

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.

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, эскутера, 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.

"Общим учреждением министерств" вводилось единообразие в систему делопроизводства министерств: от создания документов и до их архивного хранения. Особое место уделено порядку "сношений" (переписке) министерств с другими учреждениями.

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".

Содержание "Общего учреждения министерств" свидетельствует о том, что его авторы достаточно четко различали два аспекта делопроизводственной деятельности: *формы документов*, по которым совершается делопроизводство (для обозначения этой деятельности в XIX в. широко употреблялся самостоятельный термин - *письмоводство*), и *движение документов и дел* (<порядок течения дел>), понимая вместе с тем, что в практической деятельности канцелярии они тесно взаимодействуют. Основой этого взаимодействия является не что иное, как принятый в учреждении порядок рассмотрения и решения дел, или "производства дел" (используя современную терминологию, - процесс принятия управленческих решений). Именно это осознание "вторичности" делопроизводства по отношению к "производству дел" (принятию решений) пронизывает и "Общее учреждение министерств" и все последующие законодательные акты, принимавшиеся с целью регламентации делопроизводства на протяжении всего XIX и начала XX вв. В силу этого регламентация министерского делопроизводства в "Общем учреждении министерств" давалась как "образ" (порядок) производства дел, включающий порядок вступления дел, движение (или производство) дел, отправку дел, ревизию дел, отчетность в делах.

Дела, направленные в министерство, могли попасть в канцелярию министра или непосредственно в департаменты. В канцелярию министра поступали указы и повеления верховной власти, переписка министра с другими министрами и главноуправляющими, губернаторами и вообще лицами равного звания. Представления от подчиненных органов направлялись министру в случае крайней важности или срочности. На его имя поступали 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 делились на три категории: текущие дела (дела, поступавшие на общих основаниях в соответствии с установленным порядком) - донесения, ведомости, представления, переписка и др.; чрезвычайные дела - для их решения требовалось принятие новых постановлений, или 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, по сути, предварительным рассмотрением дела и не влекла за собой никаких решений, но определяла дальнейший ход бумаги в министерстве. Общий порядок движения дел в министерствах строго регламентировался, и редкое дело могло избежать участи пройти весь путь его подготовки и рассмотрения - от отдельного стола в составе того или иного отделения, через директора департамента, а нередко и общего присутствия департамента или объединенного присутствия нескольких департаментов.

тов (в случае крайней сложности дела) до министра, а иногда и совета министра, смотря по сложности дела. Это касалось и дел, поступавших на имя министра и решавшихся его властью. Кроме того, первоначально в министерском делопроизводстве преобладал "коллежский" порядок составления документов, при котором рассмотрение каждого вопроса требовало повторения "слово в слово" всех предыдущих документов. Дела при этом достигали огромных размеров. С течением времени (примерно к середине XIX в.) сложился новый порядок изложения дела в форме краткой записки - изложения только самого существа вопроса. Все это превращало документооборот учреждений в сложный иерархически организованный процесс, длительный по времени, учитывая, что основными инструментами канцелярии были перо и бумага, а единственной системой регистрации - журнальная.

Документы, создававшиеся в процессе "производства дела" можно разделить на две группы: документы, составлявшие внутреннее делопроизводство учреждения (записки, справки, выписки, журналы заседаний, регистрационные журналы, настольные реестры и др.), и документы, поступавшие в учреждение из других учреждений и отправлявшиеся в другие учреждения, в том числе - "исполнительные бумаги".

Поскольку еще в последней четверти XVIII в. сложилась "иерархия властей и мест", определившая систему "сношений" учреждений различных типов, то министерскому делопроизводству ничего не оставалось, как "вписаться" в эту систему, что и произошло. 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. Министры в вышестоящие инстанции 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. Таким образом, система министерского делопроизводства дополнила сложившуюся еще в конце XVIII в. систему документирования местных учреждений.

Самостоятельную стадию "производства дела" составляла "отправка дел", включавшая регистрацию отправляемых документов в журналах и непосредственно отправку (запечатывание в пакет, надписание адреса и др.). До середины XIX в., когда в России появились почтовые конверты и марки, законом предусматривалось, что все исходящие бумаги должны отправляться в виде пакетов - документ складывался в виде конверта и запечатывался сургучной печатью.

Для регистрации документов, направляемых в вышестоящие учреждения и подчиненным местам и лицам, существовали отдельные журналы. Особенность последних состояла в том, что они предусматривали запись сведений (об исполнении отправленной бумаги), которые обязано было сообщать каждое присутственное место особыми рапортами. По существу эти сведения использовались для контроля исполнения документов, поскольку дело не считалось завершенным, пока не было получено рапорта об исполнении или о невозможности исполнить решение по каким-либо причинам.

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. Последняя стадия "производства дел" по "Общему учреждению министерств" - отчеты. Законом устанавливалось три вида отчетов: отчеты в суммах, отчеты в делах и отчеты в "видах и предположениях". Отчеты в суммах являлись финансовыми отчетами, отчеты в делах - отчетами о деятельности, последние отчеты представляли собой планы работы на следующий год. Отчеты готовились отделениями, каждым по своему направлению, затем обобщались в департаментах. На основе отчетов департаментов директор канцелярии составлял сводные отчеты по министерству.

Серьезные изменения в системе управления, соответствующая перестройка системы документирования деятельности новых учреждений привели к изменениям формы документа. В делопроизводстве Министерств появляются бланки учреждений с угловым расположением реквизитов. Бланки печатались типографским способом или писались от руки. В состав реквизитов бланка включается наименование учреждения, наименования структурных подразделений, отражающие место подразделения - автора в структуре учреждения (департамент, отделение, стол). Дата документа также включается в состав реквизитов бланка, как и регистрационный индекс документа. Занимает свое обособленное место заголовок к тексту документа, располагаясь непосредственно под реквизитами бланка (практически также, как и в современных документах). Появляется и ссылка на поступивший документ (прототип современного реквизита "Ссылка на дату и номер входящего документа"), которая не имеет пока унифицированного вида и может выглядеть по-разному: "Ответ на ?..." или: "От такого-то" и т.п.

Приобретает устойчивый вид и реквизит "Адресат", появившийся еще в XVIII в. в коллежском делопроизводстве, - это указание должности лица в дательном падеже или наименование присутственного места. Получает определенную форму удостоверение документа: подписи и скрепы на документе включают наименование должности лица, подписавшего или скрепившего документ и его личную подпись.

На протяжении всего XIX и начала XX вв. осуществляется законодательная регламентация делопроизводства высших, центральных и местных учреждений. Благодаря принятой в то время системе кодификации законодательства в Сводах законов Российской империи достаточно легко получить подробные сведения о законодательной регламентации делопроизводства учреждений любого уровня. Своды законов начинают издаваться с 1832 г. Затем, пополняясь новыми узаконениями, переиздаются в 1842, 1857 и последующие годы. Первые два тома Сводов содержат узаконения, касающиеся верховной власти, деятельности высших, центральных и местных (губернских, уездных) учреждений, включая их делопроизводство.

Особенностью организации делопроизводства в этот период являлась не только ее четкая законодательная регламентация, но и появление достаточно обширной делопроизводственной литературы, в том числе и работ теоретического характера.

Большое значение в этот период имели письмовники - сборники образцов документов. Первые такие сборники появляются уже во второй половине XVIII в., а с конца XVIII - начала XIX вв. начинают издаваться регулярно. Известно более ста таких сборников, изданных до 1917 г.

Цель издания сборников образцов документов - дать полное руководство о порядке производства дел в присутственных местах с описанием "обряда делопроизводства" и приложением форм документов. Предназначались такие сборники самому широкому кругу чиновников и частных лиц, которым приходится обращаться в государственные учреждения.

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, ко-



которые очень быстро сделались массовыми документами; изобретение телефона привело к появлению телефонограмм - письменной записи переданного по телефону сообщения.

В конце XIX - начале XX вв. все большее внимание обращается систему регистрации, на необходимость ее упрощения за счет ее централизации. Эта идея в корне противоречила идее, заложенной в "Общем учреждении министерств", в соответствии с которым создавалось множество пунктов регистрации документов в учреждениях.

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 ми-

нистерствами 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.

История управления и делопроизводства в 1917-1941 гг.

Если представления ученых об истории становления и развития учреждений управления, делопроизводства до октября 1917 г. имеют Давнюю традицию и сложились в достаточно четкую и стройную систему знаний, то советский период нуждается в переосмыслении Фактов, событий, концепций, учитывая неоднозначность в трактовке многих вопросов развития управленческой мысли, научной организации труда и делопроизводства в этот период. В историографии декларировалось положение о качественном отличии новой системы, строившейся после общественных потрясений 1917 г. и ликвидации старой буржуазной монархии. Многие современные исследователи напрочь вычеркивают историческую ценность последующего времени. Главный недостаток обоих подходов - игнорирование преемственности в развитии любой системы, в том числе и системы делопроизводства.

Концепция "эшелонов развития" цивилизации, выдвинутая историками и экономистами еще в 80-е гг., при спорности отдельных ее построений, во многом объясняет особенности социально-экономического, политического и культурного развития России, дает ключ к пониманию ее развития на протяжении советского периода. Эти особенности влияли самым непосредственным образом на создаваемую систему управления, поскольку любая власть объективно нуждается в укреплении и упорядочении своего положения. Она не может стабильно существовать в условиях беспорядочного управления с неграмотными исполнителями. Поэтому, несмотря на страшную цену проводимых в советской России реформ, они приносили и позитивные результаты, прежде всего в экономической сфере, неизмеримо в меньшей степени - в социальной.

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. Предсе-

датель 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.

"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 постановление "О точном и быстром исполнении распоряжений центральной власти и устранении канцелярской волокиты".

При рационализации технологии управления использовался опыт работы предшественников. Например, при создании "Положения о письмоводстве и делопроизводстве" за основу взят аналогичный по наименованию и по содержанию документ военного ведомства 1911 г. Изменения в новом проекте были незначительными и касались исключения устаревших канцелярских шаблонов при составлении текстов документов, рекомендаций по использованию меньших форматов бумаги в целях ее экономии и т.п.). При оценке этого периода надо учитывать тяжелые условия Гражданской войны, разрухи. Классовые битвы не способствовали стабилизации и упорядочению деятельности аппарата, а долгая и упорная борьба с бюрократизмом не приводила, да и не могла привести, к ощутимым положительным результатам. Тем не менее период 20-х гг. можно считать наиболее благотворным с точки зрения:

- организации исследований в области управления, научной организации труда (НОТ) и делопроизводства;
- вышедших наиболее важных нормативно-методических документов в сфере документационного обеспечения управления (ДОУ);
- практики работы ведомств, учреждений, организаций по документированию управленческой деятельности "общего делопроизводства" и специальных систем документации.

Организационно-научная деятельность по оптимизации в сфере управления была закреплена нормативными документами и созданием целой сети общественных организаций, институтов и лабораторий, занимавшихся вопросами НОТ и делопроизводства. Так, в 1922 г. при общем управлении НК РКИ СССР создан отдел нормализации, состоящий из пяти секций. В секции делопроизводства 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. организована Секция административной техники, продолжавшая и расширявшая направления исследований своего предшественника (обследование государственного аппарата с использованием хронометража, анкетирования; консультации по улучшению деятельности "низовых" органов управления, методическая помощь и т. д.).

Для координирования работы по НОТ в масштабах всей страны в декабре 1923 г. образован Совет научной организации труда, производства и управления (СовНОТ). По Положению о Совете, утвержденному 26 декабря 1923 г., он стал постоянно действующим совещательным органом при коллегии НК РКИ СССР и был призван вырабатывать основные принципы техники администрирования и научной организации управления, в частности его документационного обеспечения. Совет занимался также рационализацией техники и технологии производства.

В середине 20-х гг. дополнительно создаются две новые крупные организации: 1 января 1925 г. Оргстрой, а в феврале 1926 г. Государственный институт техники управления (ИТУ). Обе организации работали в постоянном и тесном контакте. Причем деятельность Оргстроя носила преимущественно прикладной характер (разработка образцов канцелярской мебели, оборудования, средств оргтехники), тогда как ИТУ больше внимания уделял теоретическим исследованиям в области управления. Реализация теоретических положений проходила по линии Оргстроя или силами самого института, имевшего тесные связи с низовыми органами НОТ (опытно-рационализаторскими станциями, оргбюро предприятий, ячейками по НОТ, лабораториями и др.).

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

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

Движение основных документопотоков учреждений исследовалось с использованием графических методов, предлагались оптимальные варианты работ с документацией, сокращались инстанции прохождения документов и операции, выполняемые с ними, разрабатывались маршруты курьерской связи. В рекомендациях ИТУ по выполнению учреждениями операций регистрации предлагалось, по возможности, отказаться от регистрации исходящей корреспонденции. Пропагандировалась "безрегистрационная система", базировавшаяся на принципе направления документов непосредственно исполнителям. Однако низкая общая культура управления работников советских ведомств и учреждений стала причиной того, что внедрение данной системы во многом себя не оправдало.

По системе и направлениям обследования объектов ИТУ практически не отличался от зарубежных консультационно-внедренческих фирм и от организаций, которые работают в этой области на современном этапе. В результате детального обследования учреждений создавался проект реорганизации общего делопроизводства, состоящий из двух основных частей. Первая содержала краткую характеристику существующего положения дел в организации; во второй - намечались конкретные пути реорганизации и улучшения деятельности делопроизводства. Описание делопроизводства велось в соответствии со стадиями обработки документов: прием, регистрация, разметка корреспонденции, курьерская связь, порядок исполнения и контроль, отправка документации.

В проекте "новой системы делопроизводства" ИТУ излагались следующие общие принципы оптимизации деятельности обследуемых объектов:

- организация делопроизводства должна быть единой для всего учреждения;
- регистрация документов должна быть однократной и производиться в самой упрощенной форме; отказ, где возможно, от регистрации;
- количество инстанций, через которые проходит каждый документ, сокращается до минимума;
- справочная работа обеспечивается с наименьшей затратой энергии и времени;
- контроль исполнения документов должен быть проверкой по существу, не носить формальный характер;
- наблюдение, руководство и ответственность за постановку делопроизводства возлагается на определенное лицо.

После изложения общих принципов давались конкретные рекомендации по совершенствованию делопроизводства для обследуемого объекта. ИТУ и Центральным архивом РСФСР подготовлены "Правила постановки архивной части делопроизводства в государственных, профессиональных и кооперативных учреждениях и предприятиях РСФСР", изданные в 1928 г. В них давались рекомендации по составлению перечней категорий и дел, циркулирующих в учреждениях, и правила их уничтожения (для документов с истекшими сроками хранения).

Важным этапом в развитии проблем делопроизводства можно считать подготовленный ИТУ проект "Общих правил документации и документооборота" (издан в 1931 г.). В нем аккумулирован передовой практический опыт, накопленный к этому времени различными ведомствами и организациями, обобщены исследования отечественных и зарубежных ученых. Предполагалось ввести "Общие правила" в качестве типовых и единых для всех учреждений. Основным исполнительным органом по реализации всех делопроизводственных операций, по замыслу авторов, должен был стать секретариат. В "Правилах" определялись функции работников секретариата, их обязанности и содержание работ. Изложение материала в "Правилах" можно сравнить с содержанием современных обучающих инструкций к компьютерным программам. Например, детально описывался порядок обработки корреспонденции и указывалась методика выполнения каждой операции.

Разработанные составителями "Правил" признаки группировки дел (корреспондентский, предметно-вопросный, номинальный, географический и хронологический) актуальны в делопроизводстве и сейчас. В "Правилах" последовательно и полно представлена вся технология выполнения операций, включая подготовку дел к сдаче в архив и их архивное хранение. Вполне уместно, учитывая высокий научный уровень исполнения "Правил", их общегосударственную значимость, сравнение этого документа с Единой государственной системой делопроизводства (ЕГСД). К сожалению, "Правила" не были доработаны по отзывам учреждений и окончательно не утверждены. ИТУ ликвидировали в апреле 1932 г.

При всем разнообразии видов и форм документов, реально циркулирующих в советских учреждениях, продолжали оставаться неупорядоченными по форме и содержанию потоки документации. В этой связи к концу 20-х гг. остро встала проблема их унификации и стандартизации. В ИТУ организовали специальное структурное подразделение, занимавшееся этими вопросами на общесоюзном уровне - Кабинет

стандартизации. Им были разработаны стандарты служебных писем, телеграмм, телефонограмм, протоколов, извещений и др. Стандартизировались материалы, применяемые в делопроизводстве (бумага, чернила, ленты для пишущих машинок и т.п.); средства и предметы конторского труда, включая офисную мебель. Успешной была деятельность Кабинета по стандартизации форматов бумаги (использовался, в частности, опыт Германии).

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.

Статистическая документация - важный и эффективный инструмент в управлении хозяйством. Уже в июле 1918 г. были сформированы центральные (ЦСУ) и местные органы статистики, которые проводили обследования по состоянию и перспективам развития советской экономики. В это время шла интенсивная работа по организации текущей статистики промышленности, форме периодичной отчетности по специальным бланкам. В декабре 1926 г. проведена первая Всесоюзная перепись населения. В качестве документальной основы использовались личные, посемейные и нехозяйственные бланки. Статистическая документация была единообразной по форме и включаемым показателям.

В 30-е гг. формируется и укрепляется жесткая, централизованная административно-командная система управления, исключая 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.

Значительное сокращение масштабов исследований в области управления и делопроизводства не означает, что в 30-е гг. работы в этой сфере прекратились. Усилия ученых и практиков реализовались в деятельности только отдельных круп-

ных ведомств, где издавались отраслевые, нормативные и методические материалы: инструкции по ведению делопроизводства, указания, правила и т. п. В этот период проводились исследования по стандартизации и унификации специальных систем документирования.

Определенные успехи были достигнуты в рационализации бухгалтерской и кадровой документации, предпринимались неоднократные попытки властных структур изменить к лучшему работу с заявлениями, жалобами и письмами трудящихся. Отсутствие единого методического центра по координированию работы учреждений в области управления и делопроизводства, разноречивой деятельностью ведомств и организаций в вопросах документирования поставили на повестку дня проблему концентрации в общегосударственном масштабе научных 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.

История управления и делопроизводства в 1945-1990 гг.

Тяжелое состояние разрушенной войной экономики и проблемы восстановления народного хозяйства после окончания войны оттеснили на второй план вопросы документационного обеспечения Управления. Повышение интереса к разработке проблем рационализации технологии и техники управления можно отнести к началу 60-х гг. Утверждение некоторых исследователей относительно качественного повышения уровня разработок в этой области по сравнению с периодом 20-х гг. представляется малоубедительным и справедливо лишь отчасти для исследований по проблемам управления и документационного обеспечения управления, проведенных в 70-х гг. Негативная оценка базируется, прежде всего, на сопоставлении достижений мировой науки и практики по управлению и развитию информационных технологий в этой области. Особенно остро и зримо отставание нашей страны выявилось в 80-90-е гг., когда теоретические разработки в области кибернетики, математических методов управления, информатики и технической элементной базы привели к широкой информатизации общественно-политической и экономической жизни промышленно развитых стран Запада, внедрению в реальную управленческую деятельность новых технологий, к разработке концепции "безбумажного офиса". Это от-

нюдь не умаляет достижений отечественной науки в области управления, НОТ, документоведения, в разработке комплекса теоретических и прикладных проблем - создание системы стандартов по документации, Единой государственной системы документации (ЕГСД), общесоюзных классификаторов, унифицированных систем документации, совершенствование специальных систем документации, рекомендации НИИ труда по нормированию и оптимизации деятельности управленческих работников.

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. Бесспорно, 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 изданы "Основные правила постановки документальной части делопроизводства и работы архивов учреждений, организаций, предприятий СССР", которые на протяжении многих лет служили руководством для служб документации и архивов и способствовали упорядочению их деятельности.

На долгом и тернистом пути подготовки Государственной системы документационного обеспечения управления, действующей в настоящее время, первым юридически важным этапом стало принятие 25 июля 1963 г. постановления Совета Министров СССР "О мерах по улучшению архивного дела в СССР". Главному архивному управлению и ряду государственных комитетов и институтов поручалась разработка ЕГСД. Первым реальным результатом этой работы можно считать подготовку в 1965 г. "Материалов к Единой государственной системе делопроизводства". 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. После обсуждения и доработки в сентябре 1973 г. "Основные положения ЕГСД" одобрил Госкомитет СМ СССР по науке и технике и рекомендовал их министерствам, ведомствам и организациям для использования, но только как положения, не имеющие официального статуса. Авторы ЕГСД обобщили передовой опыт своего времени и предложили оптимальную технологию выполнения управленческих операций и их документирования. ЕГСД носила комплексный характер, т.е. включала не только вопросы делопроизводства, но и рекомендации по научной организации труда служащих, структуре делопроизводственных служб и их техническому оснащению. Реализация ее положений повысила общую культуру управле-

ния и качество принимаемых решений, позволила оптимизировать структуру и штатную численность управленческого аппарата. Однако элементы новых информационных технологий, частично реализовывавшиеся в практике работы ведущих зарубежных фирм, в ЕГСД представлены не были из-за полного отсутствия литературы по этим вопросам и финансирования на их практическое изучение. Этот пробел отчасти восполнен позже созданием новой редакции Государственной системы документационного обеспечения управления (ГСДОУ), утвержденной начальником Главного архивного управления в 1988г.

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. 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.