

Содержание:

image not found or type unknown



Делопроизводство в СССР в XX веке

Главная особенность делопроизводства XIX - начала XX в. заключалась в том, что и организация делопроизводственной службы, порядок оформления документов и технология работы с ними прочно опирались на законодательную базу.

В развитии делопроизводства СССР в XX в. можно выделить три основных периода:

1. Перестройка всей системы организации делопроизводства в 1920-1930-х гг.,
2. Время почти полного отсутствия разработок в этой области в 1940-1950-х гг.;
3. Развитие обширной законодательной базы, норм и правил делопроизводства в 1960-1990-х гг.

Смена государственной системы в 1917 г. сопровождалась перестройкой концепции управления страной в целом, аппарата государственных учреждений, а следовательно, и изменением системы делопроизводства. В первую очередь это касалось ускорения процессов обработки документов и прохождения дел по инстанциям.

После октябрьского переворота 1917 г., так как старые работники министерств были уволены, для работы в учреждениях привлекались профессиональные революционеры, рабочие, солдаты и прочие не имеющие специального образования кадры.

Уровень документационного обеспечения управления понизился, а любая власть объективно нуждается в укреплении и упорядочении своего положения. Она не может стабильно существовать в условиях беспорядочного управления с неподготовленными сотрудниками аппарата. Необходимо было упорядочить процессы документирования. Для этого стали использовать опыт работы предшественников, ведь рядом с новыми руководителями на своих рабочих местах оставались и многие царские чиновники.

Так, при создании проекта "Положения о письмоводстве и делопроизводстве" за основу был принят аналогичный по наименованию и содержанию документ военного ведомства 1911 г. Изменения в проекте были незначительными: исключение устаревших канцелярских шаблонов при составлении текстов документов, рекомендации по уменьшению форматов бумаги в целях ее экономии и т.п. Однако эта работа не была доведена до конца.

К тому же на уровне делопроизводства негативно отражались последствия Гражданской войны, необходимость экономить бумагу и средства письма. Для создания документов стала использоваться низкосортная желтая бумага, иногда оберточная или папиросная, чернила разбавлялись.

Все это сказалось через несколько десятков лет, когда архивные документы начали стремительно портиться, бумага рассыпалась, выцветала, чернила теряли яркость вплоть до полной потери текста.

Для обеспечения законодательной базы новой системы делопроизводства был издан декрет "О порядке утверждения и опубликования законов". Для улучшения качества оформления документов 2 марта 1918 г. было принято постановление "О форме бланков государственных учреждений", в котором перечислялись обязательные реквизиты бланков документов, много внимания уделялось упрощению и рационализации делопроизводства.

Были доработаны и начали применяться "Положение о письмоводстве и делопроизводстве"; 8 декабря 1918 г. издано постановление "О точном и быстром исполнении распоряжений центральной власти и устранении канцелярской волокиты". Также были разработаны и другие нормативно-методические документы в сфере ДОУ.

В 1920-е гг. стали проводиться исследования в области научной организации труда, совершенствования документирования исполнения, планирования и учета, улучшения делопроизводства в аппарате управления.

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.).

В рамках движения научной организации управленческого труда были открыты научно-исследовательские институты: Таганрогский и Казанский институты научной организации труда. Координация работы по НОТ была возложена на Совет по научной организации труда (Совнот), созданный при коллегии Наркомата Рабоче-Крестьянской инспекции (НКРКИ) в 1923 г.

В этот период были созданы общественные организации, занимавшиеся вопросами управления: Клуб работников административного дела, Объединение работников учета, Ассоциация работников управленческого дела.

Кроме того, в рамках движения за НОУТ в каждом крупном учреждении и на предприятии создаются ячейки (бюро, сектора и др.) НОУТ.

Издавались журналы, на страницах которых рассматривались проблемы управления и работы с документами: «Техника управления», «Вопросы организации и управления», «Система и организация», «Время», «Организация труда». Издается много литературы по вопросам делопроизводства. Среди них были и фундаментальные теоретические исследования и пособия по делопроизводству для учащихся и практиков.

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.

Предлагаемая новая система делопроизводства основывалась на следующих общих принципах, во многом актуально звучащих и сегодня:

- организация делопроизводства должна быть единой для всего учреждения;
- регистрация документов должна быть однократной и производиться в самой упрощенной форме;
- отказ, где возможно, от регистрации вообще;
- число инстанций, через которые проходит каждый документ, сокращается до минимума;
- справочная работа обеспечивается с наименьшей затратой времени;

- контроль исполнения документов должен быть проверкой по существу, не носить формальный характер;
- наблюдение, руководство и ответственность за постановку делопроизводства возлагается на определенное лицо.

В 1928 г. Государственным институтом техники управления совместно с Центральным архивом РСФСР были подготовлены и изданы "Правила постановки архивной части делопроизводства в государственных, профессиональных и кооперативных учреждениях и предприятиях РСФСР", в которых давались рекомендации по составлению перечней документов и дел, циркулирующих в учреждениях, и правила их уничтожения (для документов с истекшими сроками хранения).

К концу 1920-х гг. остро встала проблема унификации и стандартизации документооборота. Были разработаны стандарты составления различных видов документов, форматы бланков. Стандартизировались материалы, применяемые в делопроизводстве (бумага, чернила, ленты для пишущих машинок и т.п.).

В делопроизводстве появляются системы специальной документации :

- статистическая,
- плановая,
- бухгалтерская,
- кадровая.

Издаются отраслевые, нормативные и методические материалы: инструкции по ведению делопроизводства, указания, правила и т.д. Проводятся исследования по стандартизации и унификации специальных систем документирования.

В 1931 г. был издан проект "Общих правил документации и документооборота". В нем был аккумулирован передовой практический опыт, накопленный к тому времени различными ведомствами и организациями, обобщены исследования отечественных и зарубежных ученых.

Период активного организационного развития делопроизводства закончился в 1932 г. с момента закрытия ИТУ. В делопроизводстве начинается период ведомственного регламентирования работы с официальными документами, так как

каждое ведомство решало их по- своему.

Ведомственная разобщённость в 30-е гг., отсутствие общегосударственных норм документирования, отсутствие системы подготовки квалифицированных кадров в области делопроизводства негативно сказывались на делопроизводственных процессах. Но определённая координация между ведомствами осуществлялась за счёт общественных организаций и периодических изданий, связанных с делопроизводством и администрированием. Из-за отсутствия в стране единого организационного и методического центра по делопроизводству, вопросы дальнейшего совершенствования делопроизводственного обеспечения управления стали весьма актуальными.

К началу 1940-х гг. назрела необходимость дальнейшего совершенствования делопроизводственного обеспечения. Первым мероприятием по этому направлению можно отметить Первое межотраслевое совещание по оргтехнике, созданное в 1941 г. Всесоюзным научным инженерно-техническим обществом машиностроителей (ВНИТОМАШ) для обсуждения вопросов механизации управленческого труда, были затронуты и вопросы постановки делопроизводства.

В выступлениях представителей различных ведомств, учреждений и предприятий, отмечались недостатки в организации-делопроизводства, связанные с отсутствием организационно-методического центра по руководству постановкой делопроизводства в стране, отсутствием общегосударственных норм в области документирования, низкой механизацией управленческого труда, неудовлетворительным положением с подготовкой кадров канцелярских работников. Совещание наметило широкую программу мероприятий по улучшению постановки делопроизводства. Основными из них были следующие:

- создание организационно-методического центра для руководства постановкой делопроизводства в учреждениях, организациях и предприятиях;
- разработка положения (статута) о делопроизводстве для всех учреждений, организаций и предприятий Союза СССР в качестве общеобязательных норм;
- разработка положения о кадрах канцелярских работников, определяющего их права, обязанности, должностные характеристики;
- широкая механизация труда работников, развертывание производства документационной техники;

- проведение унификации и трафаретизации служебной документации;
- установление единой системы подготовки и переподготовки канцелярских кадров всех звеньев путем создания для этого единого руководящего учебного центра;
- внедрение в программу средних школ по русскому языку изучения правил составления служебных документов;
- подготовка и переподготовка преподавательских кадров по вопросам служебной документации;
- создание всесоюзного научно-исследовательского института для научной разработки вопросов постановки делопроизводства в советских учреждениях, организациях и предприятиях.

В программе, таким образом, был намечен ряд мер, способствующих выработке общегосударственных норм в области делопроизводства, организации его на научных основах. Это должно было способствовать ликвидации разноречия в постановке делопроизводства, присущего отдельным учреждениям, унификации его в масштабе всей страны.

Великая Отечественная война, а затем необходимость восстановления хозяйства привели к почти полному отсутствию теоретических и практических разработок в области документационного обеспечения управления в 1940 - 1950-е гг.

Однако, полностью прекращены работы в этой области не были. Например, большое значение для улучшения ведомственных перечней имело издание ГАУ РСФСР в 1943 г. "Перечня типовых документальных материалов, образующихся в деятельности учреждений, организаций и предприятий союза ССР". В этом перечне нашли своё отражение типовые документы, образующиеся в деятельности подавляющего большинства учреждений, организаций и предприятий СССР.

Структура перечня построена применительно к общим вопросам деятельности большинства учреждений, по производственно-отраслевому признаку, отражая типовые области деятельности или производства.

Опыт, накопленный в разработке инструкций, дал возможность Главному архивному управлению в 1943 г. создать проект "Инструкции по постановке документальной части и охране документальных материалов в текущем делопроизводстве учреждений, организаций и предприятий СССР".

Проект был обсужден в различных центральных и местных учреждениях и одобрен Научным советом Главного архивного управления. В связи с тем, что созданные к тому времени инструкции по делопроизводству в отдельных ведомствах значительно отличались друг от друга в ряде вопросов, связанных с оформлением, классификацией и хранением документов, в проекте Инструкции была предпринята попытка унифицировать требования к постановке делопроизводства. Поэтому проект инструкции исходил из необходимости создания единых норм по постановке делопроизводства, обязательных для всех учреждений, организаций и предприятий СССР.

Предусматривалось, что на основе этой инструкции должны быть выработаны ведомственные инструкции по делопроизводству с учетом специфики деятельности этих ведомств. В проекте были сформулированы единые нормы в отношении:

- требований, предъявляемых к отдельному документу;
- учета (регистрации) документов в делопроизводстве;
- исполнения и контроля исполнения документов;
- организации (классификации и систематизации) документов;
- организации архива и сдачи документов в архив учреждения.

В послевоенные годы задача развития государственного делопроизводства в связи с восстановлением разрушенного хозяйства отошла на второй план, но тем не менее работа по развитию делопроизводству велась.

Большое внимание было уделено проблеме классификации документов. Эта проблема решалась в нескольких взаимосвязанных направлениях:

- путем создания классификаторов служебных документов;
- разработки перечней документальных материалов и номенклатур дел.

Наряду с созданием индивидуальных номенклатур дел в эти годы проводится значительная работа по созданию типовых (примерных) номенклатур дел. Такие номенклатуры были созданы накануне Великой Отечественной войны для районных, городских, областных и краевых финансовых отделов.

В 50-е годы в области унификации документов продолжала доминировать ведомственная разобщённость, так как не было единых централизованных общегосударственных стандартов в области создания документов. Все разработанные Оргстроем в 20-ые гг. проекты по унификации документов, так и остались проектами и не были внедрены в практику делопроизводства.

Унификация в делопроизводстве всегда связана со степенью централизации государственного аппарата. Централизация аппарата увеличивалась, и, это требовало создания централизованных государственных стандартов по унификации документов. Нормативно-правовая база должна была быть создана с учётом научных разработок в области документоведения, а таких разработок к концу 50-х годов не было, так как отсутствовал единый научный центр по документоведению.

Отсутствовала также учебная база по подготовке специалистов в области документоведения. В то время, как советские учреждения остро нуждались в подготовленных высококвалифицированных специалистах по делопроизводству и ДОУ.

То есть, основные положения, принятые в июне 1941 г. на Всесоюзном совещании по механизации и рационализации управленческого труда и делопроизводства нуждались в срочном воплощении в жизнь.

Таким образом, интерес к делопроизводственной основе управления возродился только к началу 1960-х гг., что негативно отразилось на развитии концепции безбумажного документооборота, которая в это время широко внедрялась за рубежом.

Определенной вехой в области оптимизации работы с документами было утверждение постановлением Совета Министров РСФСР в 1958 г. "Примерной инструкции о делопроизводстве для учреждений и организаций РСФСР", в которой основной акцент был сделан на унификации делопроизводственных работ.

В 1959 г. Правительство СССР издало постановление о разработке единых общегосударственных норм в делопроизводстве на основе широкого использования современной техники. На всесоюзном совещании по вопросам механизации труда инженерно-технических работников и работников административно-управленческого аппарата были разработаны предложения аналогичные тем, которые были выдвинуты в июне 1941 года.

Таким образом, к началу 1960-ых гг. сложилась объективная ситуация, требующая упорядочивания делопроизводства, общесоюзной унификации процессов работы с документами, так и самих документов, введения в делопроизводственную сферу научно-обоснованного подхода.

В 1960 - 1980-е гг. была разработана обширная законодательная база в области делопроизводства, созданы система стандартов по документации, общесоюзные классификаторы, унифицированные системы документации. Совет министров РСФСР утвердил "Примерную инструкцию о делопроизводстве для учреждений и организаций РСФСР".

В 1963 г. архивная служба выпустила "Основные правила постановки документальной части делопроизводства и работы архивов учреждений, организаций, предприятий СССР", которые на протяжении многих лет были единственным руководящим материалом, способствовали упорядочению деятельности служб документации и архивов. Вышло постановление "О мерах по улучшению архивного дела в СССР".

Тогда же была осознана необходимость создания единой системы делопроизводства, унификации делопроизводственных работ. Разработку ЕГСД поручили Главному архивному управлению. В 1966 г. в рамках архивной службы был учрежден ВНИИДАД, которому передавалась разработка ЕГСД.

Первым реальным результатом разработки ЕГСД было издание в 1965 г. "Материалов к Единой государственной системе делопроизводства", а затем "Разделов Единой государственной системы делопроизводства", в которых были изложены основные принципиальные положения ЕГСД.

Новый этап в разработке ЕГСД начался в 1966 г., когда эта проблема была включена в пятилетний план развития народного хозяйства СССР на 1966-1970 гг. Одновременно были намечены и конкретные сроки разработки.

Разработка и внедрение ЕГСД были выполнены в несколько этапов:

- подготовка "Материалов к Единой государственной системе делопроизводства" (1965 г.);
- разработка методической программы исследований (1967 г.) совместно с ВНИИДАД;

- создание проекта "Основных положений" ЕГСД (1970 г.); в подготовке проекта приняли участие НИИ труда, ВНИИ оргтехники, Институт государства и права Академии наук СССР, ВНИИ стандартизации.

Ко времени выхода в свет ЕГСД внедрение электронно-вычислительной техники в управленческий труд только начиналось, реального представления о путях ее использования для обработки документов не было, в связи, с чем никаких специальных рекомендаций по этому поводу еще сделано не было.

Однако, была предусмотрена такая возможность и сделана следующая запись общего характера: "если в учреждении действует автоматизированная система управления (АСУ) или отдельные ее подсистемы, базирующиеся на организационно-распорядительной документации, формы документов и работа с ними должны строиться в соответствии с требованиями информационного обеспечения АСУ, а в учреждениях с большим документооборотом контроль за исполнением документов может производиться с помощью счетно-перфорационной и электронно-вычислительной техники".

Отдельные положения проекта ЕГСД в 1970-1973 гг. были использованы при рационализации делопроизводства в некоторых учреждениях. Опыт их применения был использован при доработке ЕГСД.

В 1973 г. "Основные положения" ЕГСД были одобрены Госкомитетом СССР по науке и технике и рекомендованы министерствам, ведомствам и организациям для использования.

В целях дифференцированного использования положений ЕГСД все учреждения, организации и предприятия условно, подразделяются на четыре категории:

I категория - учреждения с объемом документооборота свыше 100 000 документов в год;

II категория - учреждения с объемом документооборота от 25.000 до 100.000 документов в год;

III категория - учреждения с объемом документооборота от 10.000 до 25 000 документов в год;

IV категория - учреждения с объемом документооборота до 10 000 документов в год.

Выход в свет трёхсоттысячным тиражом Единой государственной системы делопроизводства стал заметным событием, этапом совершенствования делопроизводства при непосредственном участии архивных органов. Она оказала непосредственное положительное влияние на все стороны делопроизводства и способствовала определенной унификации документов, делопроизводственных процессов и структур.

Основными моментами развития делопроизводства в 1980-х гг. стали разработка и издание ГОСТов на управленческие документы, общесоюзных классификаторов (ОКУД, ОКПО, ОКОНХ и др.) информации, УСД и ГОСТов на эти системы.

В конце 1980-х гг. на основе ЕГСД была создана Государственная система документационного обеспечения управления. В 1988 г. начальником Главного архивного управления утверждена "Государственная система документационного обеспечения управления (ГСДОУ). Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения". Д

о настоящего времени ГСДОУ остается основным нормативным документом по организации делопроизводства в нашей стране. При неоднократных переизданиях ГСДОУ редактировалась, актуализировалась, из нее изымались и в нее добавлялись отдельные положения.

Тогда же ГОСТом была введена технология централизованного контроля за составом создаваемых документов путем их внесения в таблицу форм, утверждаемый руководителем организации (министерства, ведомства), но ее практическое применение пока не стало повсеместным.

В начале 1980-ых годов утверждаются разработанные в 1970-ые годы 16 унифицированных систем документации общесоюзного значения, 27 государственных стандартов на УСД и 26 общесоюзных классификаторов технико-экономической и социальной информации.

В связи с необходимостью внедрения информационных технологий в делопроизводственные процессы в середине 1980-ых годов принимаются меры по совершенствованию ЕГСД. В 1988 году утверждается ГСДОУ (государственная система документационного обеспечения управления).

В целом, можно отметить, что в 1960-80-ые годы в нашей стране был осуществлён целый ряд организационных мер, направленных на развитие и совершенствование нормативно-правовой базы, регламентирующей делопроизводственные процессы, а

также на внедрение разработанных методик и стандартов в практику делопроизводства.

В начале 1990-х гг. был издан Общероссийский классификатор управленческой документации, в который включены наименования форм документов унифицированных систем и основные положения по ведению системы классификаторов и УСД.

На основе изложенного можно заключить, что традиционная российская технология процессов документационного обеспечения управления имеет следующие особенности:

- четко выраженный вертикальный характер движения документов (руководитель — исполнитель — руководитель) внутри организации; отслеживание всего комплекса работ с документами в регистрационных журналах или машинописных картотеках, куда заносятся все сведения о документах, их перемещениях, резолюциях начальства, контроле сроков исполнения, отчетах и т.п.;
- ведение централизованных регистрационно-контрольных и отчетных массивов (файлов, картотек или журналов);
- для обеспечения единого порядка обработки документов предусматривается создание специализированных служб: управлений делами, секретариатов, канцелярий;
- относительно небольшое разнообразие процессов делопроизводства и документооборота, их высокая степень стандартизации;
- основы технологии документационного обеспечения управления закреплены в государственных нормативно-методических документах.

Основная проблема данной технологии - централизованное оперативное отслеживание движения документов, поскольку эта технология требует как получения своевременной информации, так и ведения объемных регистрационно-контрольных картотек.

При этом делопроизводство фактически отделено от работы с самими документами: руководители и исполнители работают непосредственно с документами (или их копиями), а делопроизводственный персонал отслеживает их действия с помощью регистрационных и контрольных карточек.

Новый этап в развитии делопроизводственных процессов только начинается, и связан он, прежде всего, с развитием нормативно-правовой и нормативно-методической базы электронного документооборота, с внедрением в российскую делопроизводственную практику международных стандартов.

Если период 1960-80-х гг. характеризовался разработкой единых государственных стандартов делопроизводства, то новый этап в развитии делопроизводства характеризуется унификацией стандартов делопроизводства на международном уровне.

Список литературы

1. История делопроизводства в СССР: учеб. пособие / Под ред. Я.З. Лившица, В.А. Цикулина; Моск. ист.-арх. ин-т. - М., 1974. - 169 с.
2. Квасницкий В.Н., Левинтов А.Г., о некоторых направлениях развития научных основ стандартизации//Стандарты и качество, 1970. № 5.
3. Митяев К.Г. Вопросы улучшения документации (делопроизводства) в аппарате управления. В сб. Научные основы государственного управления в СССР, М., 1968.
4. Постановление Совета министров СССР "О мерах по улучшению архивного дела в СССР"// "Правда" -2. 08. 1963.
5. Кузнецова Т.В. Разработка методик рационализации делопроизводства в 1960-1970-ые годы//Делопроизводство. 2003. № 4.
6. Лихачев М.Т., Боядаренко З.В., Зайцев А.Н. Предварительные итоги применения ЕГСД и перспективы развития системы // Советские архивы. - 1988. - № 5.
7. А. С. Малитиков. Перспективы и ближайшие задачи ВНИИДАД "Советские архивы", 1967, № 4.
8. В.И.Андреева Делопроизводство. - М, Интел-Синтез. 2000.
9. Кузнецова Т.С. Делопроизводство - М., Интел-Синтез. 2001.
10. Делопроизводство: учебник для вузов / Под ред. проф. Т.В. Кузнецовой. - М.: МЦФЭР, 2004. - Глава 1. - С. 6 - 57.

11. Кузнецова, Т.В. Разработка методик рационализации делопроизводства в 1960 - 1970-х гг. / Т.В. Кузнецова, И.А. Подольская // Делопроизводство. - 2003. - № 4. - С.101 - 107.