

Содержание:

Image not found or type unknown



Этапы развития системы делопроизводства в России

Документы возникли вместе с письменностью вначале как средство закрепления имущественных отношений, а затем стали средством общения, передачи информации.

В Древнерусском государстве и в период феодальной раздробленности государственных учреждений не существовало. Их функции выполняли отдельные должностные лица или органы, осуществляющие свою деятельность либо вообще без штата чиновников, либо с очень ограниченным штатом. В период правления Владимира Святославовича (978 – 1015 гг.) документируются правовые отношения, создаются жалованные и вкладные грамоты, завещания. С развитием законодательных основ государства наряду с объемными многостраничными правовыми актами создаются документы, фиксирующие конкретные частные правоотношения (грамоты, записи и т. д.).

В Древнерусском государстве выработалась процедура отмены юридической силы документов (материалы уничтожались в присутствии свидетелей). Особо важные документы уничтожались специально выбранной комиссией, часто публично. Достаточно распространенная практика подделки и подчистки текстов потребовала внесения в судные грамоты указаний об аннулировании подложных документов. Появляются также элементы защиты информации от несанкционированного доступа на стадии хранения и использования.

Несмотря на постоянное расширение практики документирования управленческих действий, говорить о делопроизводстве в период Древнерусского государства и феодальной раздробленности как о системе определенных норм и правил было преждевременно.

Система государственного делопроизводства начинает складываться с середины XV века в период формирования русского централизованного государства, когда

отдельные части управления, находившиеся в ведении того или иного лица, по приказу князя превратились в постоянные присутственные места – избы или приказы. Во главе отдельного приказа стоял приказной судья, назначаемый из думных чинов, в ведении которого состояли дьяки. В ведении дьяков находились подьячие. В деятельности приказов принципы коллегиального и единоличного управления четко не разграничивались. Распорядительная деятельность всецело принадлежала приказным судьям. Дьяки и подьячие занимались организацией и ведением делопроизводства. 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 хранились государственная городская печать, денежные суммы и велось делопроизводство. Приказы и приказные избы представляли собой одновременно и присутствие, и канцелярию, и архив.

В делопроизводстве приказов использовалась специфическая форма документа – столбец, иначе говоря, свиток из подклеенных друг к другу узких листов бумаги. Столбец являлся фактически не одним документом, а включал всю совокупность документов дела. Текст в столбцах писался только с одной стороны, обратная сторона использовалась лишь для проставления помет, резолюции, адреса. 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. Бумаги, не сформированные в столбцы, тетради или книги, сгруппировывались в связки.

Все существовавшие в период приказного делопроизводства документы группируются в следующие основные виды: грамоты (царские указы или указные грамоты), приговоры, наказы, доклады, памяти, отписки, челобитные. Приказы представляли царю отписки или доклады; воеводам и другим местным начальникам царь давал наказы; приказы между собой сносились памятьми; обращения граждан к центральной власти оформлялись в виде челобитных.

В документах приказного делопроизводства большинство реквизитов 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. В заключительной части указной грамоты обозначалась дата ее составления и место, где она была написана. Челобитная заканчивалась заверительной надписью с указанием имен послухов (свидетелей), места и даты

составления челобитной.

Процедура подготовки документов в приказном делопроизводстве включала следующие 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. По указу царя либо сразу готовилось решение, либо начиналось исполнение, т. е. рассмотрение вопроса и сбор необходимых материалов. Руководители приказов (судьи) не ставили своих подписей на документах. Это входило в обязанность дьяка, отвечавшего за ведение делопроизводства приказа. Царь и бояре собственноручно подписывались только на договорных грамотах, заключаемых с другими государствами.

В приказной период создается система делопроизводства, складываются кадры делопроизводственных служащих. Однако в этот период отсутствовал систематический порядок в делопроизводстве.

В результате петровских реформ в области управления сложилась новая 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 было 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», утвержденный Петром I в 1720 г. Генеральный регламент ввел систему делопроизводства, получившую название «коллежской» по названию учреждений нового типа – коллегий. Регламент подробно разрабатывает все вопросы деятельности канцелярии, вопросы регистрации документов и ответственности за принимаемые решения. В Генеральном регламенте подробно проработаны вопросы документирования и движения дел (документооборота). Введены подписи руководителя присутственного места на документе и членов коллегии, принимавших участие в решении вопроса. Генеральный регламент устанавливал процедуру рассмотрения

и решения вопроса: вступление дела, подготовку дела к слушанию (рассмотрению и решению), слушание дела и принятие решения, оформление решения и доведение его до исполнителя, контроль над исполнением решения, архивное хранение дел. Разрабатываются «генеральные формуляры» – образцы, по которым следовало составлять документы. В коллежском делопроизводстве становится самостоятельным элементом формуляра дата документа, наименование документа. 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.

Губернская реформа 1775 г. Екатерины II внесла единообразие в устройство губерний, разграничив места на административные, судебные и финансовые. Реформа затронула и центральные учреждения, уничтожив большинство коллегий и оставив всего лишь три (Иностранных дел, Военную и Морскую). Губернские учреждения были подчинены непосредственно Сенату. 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.

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

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.

В основу всей организации министерств был положен принцип единоначалия: директора, возглавлявшие департаменты, подчинялись непосредственно министру, начальники отделений – директорам департаментов, столоначальники –

начальникам отделений.

В систему делопроизводства вводилось единообразие от создания документов и до их архивного хранения. Все поступающие в министерство дела делились на три категории: текущие дела (дела, поступавшие на общих основаниях в соответствии с установленным порядком), чрезвычайные дела (для решения которых требовалось принятие новых постановлений или дела по обнаруженным злоупотреблениям) и срочные дела.

Документы, создававшиеся в процессе «производства дела», можно разделить на две группы :

1. документы, составлявшие внутреннее делопроизводство учреждения (записки, справки, выписки, журналы заседаний, регистрационные журналы, настольные реестры и др.);
2. документы, поступавшие в учреждение из других учреждений и отправлявшиеся в другие учреждения, в том числе «исполнительные бумаги».

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.

Самостоятельную стадию «производства дела» составляла «отправка дел», включавшая регистрацию отправляемых документов в журналах и непосредственно отправку (запечатывание в пакет, надписание адреса и др.). 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 обязательно было сообщать каждое присутственное место особыми рапортами. Эти сведения использовались для контроля исполнения документов, поскольку дело не считалось законченным, пока не был получен рапорт об исполнении или о невозможности исполнения решения.

Ревизия дел (проверка ведения дел) предусматривала проверку порядка хранения документов и дел, правильности составления заголовков дел, сроков рассмотрения

дел, причин задержки в рассмотрении дел.

Последняя стадия «производства дел» – отчеты: 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.

В делопроизводстве министерств появляются бланки учреждений с угловым расположением реквизитов. 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. Появилась и ссылка на поступивший документ (прототип современного реквизита «Ссылка на дату и номер входящего документа»). Реквизит «Адресат», появившийся еще в коллежском делопроизводстве, принял устойчивый вид – 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 можно было достаточно легко получить подробные сведения о законодательной регламентации делопроизводства учреждений любого уровня. 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), которые появились уже во второй половине XVIII в., а с конца XVIII в. начинают издаваться регулярно. Цель издания сборников образцов документов – дать полное руководство о порядке производства дел в присутственных местах с описанием «обряда делопроизводства» и приложением форм документов. Для быстро меняющихся общественных отношений система

министерского делопроизводства продолжала оставаться громоздкой и неповоротливой, несмотря на то, что в последней трети XIX в. начинают использоваться пишущие машинки. Появление телеграфа вызвало к жизни новый вид переписки – телеграммы, изобретение телефона привело к появлению телефонограмм.

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 зарождался на принципиально новых основах, хотя и усвоил многие старые традиции. Постепенно документы, создаваемые в сфере планирования, становились более упорядоченными по структуре, содержанию показателей и по форме. В 1970 г. был разработан проект основных положений Единой государственной системы делопроизводства (ЕГСД). 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. В новой редакции Государственной системы документационного обеспечения управления (ГСДОУ), утвержденной в 1988 г., были учтены элементы новых информационных технологий.

Заметным явлением в истории делопроизводства 70-80-х гг. стало издание ГОСТов на управленческие документы, 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. Внедрение указанных материалов в практику управления значительно улучшило оформление документации, рационализировало процедуры поиска, учета и хранения разнообразной информации, подготовило почву для автоматизации управленческих функций.

Приказное делопроизводства

Образование Русского государства потребовало создания специальных органов для реализации властных полномочий. Во главе государства стоял **царь**. Высшим органом управления в XVI-XVII вв. стала **Боярская дума**, представлявшая собой

собрание представителей старинных боярских фамилий и позднее, в XVII в., выслужившихся приказных чинов — **дьяков**. Местные органы в лице **воевод, городских приказчиков, губных и земских старост, целовальников** осуществляли свою деятельность в избах (губной, приказной, земской). Во главе приказной избы стоял воевода, ему подчинялись дьяки и подьячие, которые вели делопроизводство в избе.

Система видов документов

Перечисленные виды документов составляли систему делопроизводства, предназначавшуюся для общения государственных учреждений между собой, а также частных лиц с государственными учреждениями. Наряду с ней существовали системы документации, в которых фиксировались отдельные функции управления: военная, дипломатическая, статистики, бухгалтерского учета, хозяйственного учета и др. Например, дипломатические отношения с иностранными государствами оформлялись договорами, грамотами главам государств, грамотами на проезд по территории государства и др.; статистические данные заносили в книги — писцовые, дозорные, переписные, приправочные и др.; хозяйственный учет требовал ведения книг по учету, сметных списков, судебная деятельность нашла отражение в правовых и судебных грамотах, судебных приговорах, судных списках, сказках, сыскных, распросных, пыточных речах.

Текст документов писался на узких полосках бумаги (шириной 15-17 см) на одной стороне; обратная сторона использовалась для проставления помет, резолюций, написания адреса. Если текст занимал несколько листов, их склеивали по узкому краю в ленту, иногда очень большой длины (например, Соборное уложение 1649 г. имело длину около 309 м), которая скатывалась в свиток, получивший название «столбец». Поэтому и **система делопроизводства этого периода называется «столбцовой»**. Если документ состоял из нескольких склеенных листов, дьяк проставлял свою подпись (называемую «припись») по слогам на оборотной стороне документа по всем местам склейки листов так, чтобы буквы захватывали оба конца склеенных листов. Место склеивания листов называли «сстав».

Такой способ подписания обеспечивал охрану документов и затруднял их фальсификацию. Он был узаконен Судебником 1550 г.

Удостоверение документа было весьма своеобразным. Ни царь, ни бояре свои подписи на них не ставили. Официальные документы могли

удостоверяться печатью. В этот период применялись две государственные печати — большая и малая. В XVII в. существовал печатный приказ, ведавший приложением печати.

Формуляр документов периода приказного делопроизводства представлял сплошной текст, реквизиты из него практически не выделялись, однако в зависимости от вида документа они располагались в строго определенной последовательности. **Расположение реквизитов** и словесные формулировки служат критерием определения вида документа. Иногда в самом тексте документа называли его вид:

«Как сия грамота к вам придет...», «Царь государь указал» а бояре приговорили...»

Сложившиеся правила составления и оформления документов, придававшие им устойчивую форму, привели к появлению **«образцовых книг»**, включавших образцы некоторых видов документов.

В приказах сложились определенные традицией правила формирования документов в дела: документы склеивались в столбцы, в которых отражалось последовательное «производство» по конкретному вопросу. Такие столбцы начинались инициативным документом (челобитной, памятью и т.д.), за которым следовали, как правило, в хронологическом порядке другие документы, возникшие в ходе рассмотрения данного дела (распросные речи, сказки, выписки и др.). В то же время сохранились столбцы, представлявшие собой комплексы документов, подклеенных без какой-либо системы, по мере их накопления. Таким образом, при формировании документов в дела, так же как в процессе документирования, применялась **«столбцовая техника делопроизводства»**.

Наряду со столбцовой техникой делопроизводства в приказах зародилась и **применялась книжная форма делопроизводства**. Например, в приказах велись боярские книги (списки бояр), писцовые книги. Ветхие столбцы переписывались в тетради.

В делопроизводстве приказов зарождается **организация архивов**. Появляется описание и учет документов. Начинают составляться описи документов.

Главная особенность делопроизводства приказов заключалась в том, что его организация в своей основе **не регулировалась законодательством**, а **основывалась на традициях, обычаях**, передаваемых из поколения в поколение приказными служилыми людьми. Однако в середине XVI в. усиливается законодательная деятельность государства В 1550 г. был издан Судебник,

представлявший акт кодификации правовых отношений; в 1649 г. Земским собором утверждается выдающийся памятник русского права — Соборное уложение. Устанавливая законодательным порядком организацию деятельности судебных органов, они регламентировали состав документов, правила оформления некоторых из них, порядок рассмотрения, а также, что представляется очень важным и необходимым для делопроизводства, устанавливает ответственность должностных лиц за недобросовестную работу с документами и меру ответственности за допущенные нарушения.