



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
УПРАВЛЕНИЯ

ДОКУМЕНТОВЕДЕНИЕ

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ ДЛЯ СПО

Под редакцией Л. А. Дорониной

Рекомендовано Учебно-методическим отделом среднего профессионального образования в качестве учебника для студентов образовательных учреждений среднего профессионального образования

Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru

Москва ■ Юрайт ■ 2016

УДК 651(075.32)

ББК 65.052я723

Д69

Ответственный редактор:

Доронина Лариса Алексеевна — доцент, кандидат экономических наук, доцент кафедры информационных систем Института отраслевого менеджмента Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Рецензенты:

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

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

Доронина, Л. А.

Д69

Документоведение : учебник и практикум для СПО / Л. А. Доронина [и др.] ; под ред. Л. А. Дорониной. — М. : Издательство Юрайт, 2016. — 309 с. — Серия : Профессиональное образование.

ISBN 978-5-9916-5341-1

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

Для студентов образовательных учреждений среднего профессионального образования, обучающихся по гуманитарным направлениям и специальностям.

УДК 651(075.32)

ББК 65.052я723

Оглавление

Авторский коллектив	5
Предисловие	6

Раздел I

ЗНАЧЕНИЕ ДОКУМЕНТА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

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

Раздел II

СОСТАВЛЕНИЕ И ОФОРМЛЕНИЕ ДОКУМЕНТОВ

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

<i>Практические задания</i>	128
<i>Кейсы</i>	129
<i>Рекомендуемые источники и литература</i>	129
Глава 5. Порядок составления и оформления организационно-правовых документов	130
5.1. Организационно-правовые документы учреждения, их цели и задачи создания	130
5.2. Документы, регулирующие деятельность организации и структурного подразделения	133
5.3. Документы, регулирующие деятельность сотрудников	144
<i>Контрольные вопросы</i>	151
<i>Практические задания</i>	152
<i>Кейсы</i>	152
<i>Рекомендуемые источники и литература</i>	153
Глава 6. Порядок составления и оформления распорядительных документов	154
6.1. Цели и задачи издания распорядительных документов	154
6.2. Документы, издаваемые на основе коллегиального принятия решения ...	156
6.3. Документы, издаваемые на основе единоличного принятия решения	159
<i>Контрольные вопросы</i>	168
<i>Практические задания</i>	169
<i>Кейсы</i>	170
<i>Рекомендуемые источники и литература</i>	170
Глава 7. Правила составления справочно-информационных документов	171
7.1. Служебные документы, обеспечивающие информационный обмен между структурными подразделениями и организациями	171
7.2. Составление деловых писем	206
<i>Контрольные вопросы</i>	231
<i>Практические задания</i>	232
<i>Кейсы</i>	235
<i>Рекомендуемая литература</i>	236
Заключение	238
Нормативные документы	240
Литература	242
Приложения	243

Авторский коллектив

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

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

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

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

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

Предисловие

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

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

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

Структура предмета документоведения состоит из двух частей:

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

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

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

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

Изучив данный учебник, студенты должны:

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

- **уметь** ориентироваться в управленческих ситуациях и определять необходимость и возможность использования конкретных документов;

— **владеть** навыками и методами решения задач, связанных с документированием управленческой деятельности на предприятиях и в организациях различных форм хозяйствования, в современных экономических условиях.

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

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

Раздел I
ЗНАЧЕНИЕ ДОКУМЕНТА
В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ



Глава 1

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В РОССИИ

В результате изучения данной темы студент должен:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Исторический экскурс

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

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

Челобитные и отписки начинались с обращения:

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

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

В заключительной части указной грамоты проставлялась дата и место составления:

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

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

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

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

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

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

Это интересно!

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

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

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

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

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

Это интересно!

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

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

В Генеральном регламенте окончательно были разделены обязанности присутствия как органа, принимающего решения, от делопроизводственной деятельности, которая была закреплена за канцелярией. Генеральный регламент устанавливал последовательность рассмотрения дел: в первую

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

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

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

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

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

Обратите внимание!

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

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

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

В старых приказах на поступивших документах дяк проставлял дату поступления, в коллегиях наряду с датой появился регистрационный номер, соответствовавший номеру записи в регистрационной книге. Книга А использовалась для записи краткого содержания всех документов — реляций и докладов, отправленных из коллегии на имя царя или

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Это интересно!

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

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

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

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

В целом, изменения в организации делопроизводства коллегий привели к значительному увеличению письменной работы. Даже расширен-

ные по сравнению с приказами штаты канцелярских чиновников не в силах были справиться с обилием дел, что вызывало медлительность делопроизводства и волокиту. Следует отметить, что реформа Петра I затронула только центральный уровень государственного управления, почти не отразившись на местных учреждениях.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Министры назначались самим императором и были ответственны только перед ним. Принцип единоначалия был положен в основу всей организации министерств: директора департаментов подчинялись непосредственно министру, начальники отделений — директорам департаментов, столона-