

И. Н. Кузнецов

ДОКУМЕНТАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ. ДОКУМЕНТООБОРОТ И ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО

УЧЕБНИК ДЛЯ СПО

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 ■ 2017

УДК 651(075.32)
ББК 65.050.2я723
К89

Автор:

Кузнецов Игорь Николаевич — кандидат исторических наук, доцент кафедры дипломатической и консульской службы факультета международных отношений Белорусского государственного университета.

Рецензенты:

Киштымов А. Л. — кандидат исторических наук, доцент;
Купрейчик С. К. — кандидат юридических наук, доцент.

Кузнецов, Н. И.

К89 Документационное обеспечение управления. Документооборот и делопроизводство : учебник для СПО / И. Н. Кузнецов. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 477 с. — Серия : Профессиональное образование.

ISBN 978-5-534-00597-4

В учебнике обобщены и систематизированы вопросы теории и практики современного документоведения и делопроизводства, рассмотрены современная нормативно-методическая база, основные понятия и терминология, общие правила работы с документами, дана характеристика особенностей подготовки, оформления и ведения внутренних и внешних документов, раскрыты способы и методы документационного обеспечения управления и делопроизводства, представлена информация, необходимая для подготовки служебных документов и ведения переписки, работы с персональным компьютером, решения других вопросов, возникающих в повседневной работе. Особое внимание уделено правилам оформления служебных документов в соответствии с требованиями ГОСТ Р 6.30—2003.

Для студентов образовательных учреждений среднего профессионального образования, изучающих делопроизводство, секретарское дело и менеджмент, делопроизводителей, секретарей, работников отдела кадров, сотрудников служб документационного обеспечения управления.

УДК 651(075.32)
ББК 65.050.2я723



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

ISBN 978-5-534-00597-4

© Кузнецов И. Н., 2010
© ООО «Издательство Юрайт», 2017

Оглавление

Принятые сокращения.....	8
Введение.....	10
Глава 1. История развития. Современное делопроизводство	14
1.1. История развития системы государственного делопроизводства в России.....	14
1.1.1. Делопроизводство в Древней Руси	14
1.1.2. Приказное делопроизводство.....	17
1.1.3. Коллежское делопроизводство	18
1.1.4. Исполнительное делопроизводство	19
1.1.5. Делопроизводство в СССР в XX веке.....	25
1.2. Система делопроизводства.....	29
1.2.1. Делопроизводство: цели, задачи и основные принципы	29
1.2.2. Общая характеристика национального стандарта ГОСТ Р ИСО 15489-1—2007	34
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>39</i>
Глава 2. Документированная информация.....	40
2.1. Документальные источники	40
2.1.1. Понятие «документ».....	40
2.1.2. Виды документов.....	47
2.2. Системы документации	69
2.2.1. Понятие системы документации. Историческое развитие систем документации	69
2.2.2. Основные функциональные системы документации в Российской Федерации	73
2.2.3. Унифицированные системы документации.....	78
2.3. Информационно-документационное обеспечение работы аппарата управления.....	81
2.3.1. Основные виды документной деятельности	81
2.3.2. Информация в управленческой деятельности	82
2.3.3. Управление документацией.....	84
2.3.4. Организация информационно-поисковых систем по документам учреждения.....	87
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>94</i>
Глава 3. Организация документооборота и технология делопроизводства	95
3.1. Служба ДОУ	96
3.1.1. Сущность ДОУ	96

3.1.2. Задачи и функции службы ДОУ	98
3.1.3. Структура службы ДОУ.....	100
3.1.4. Права и ответственность службы ДОУ	102
3.1.5. Должностной и технический состав работников. Функциональные обязанности	103
3.2. Документооборот организации.....	105
3.2.1. Организация работы с документами.....	108
3.2.2. Регистрация и контроль исполнения документов	114
3.2.3. Определение ценности документов и документной информации ...	117
3.2.4. Общие требования к систематизации документов и формированию дел	120
3.2.5. Составление заголовков дел	126
3.2.6. Установление сроков хранения дел	128
3.2.7. Хранение документов и формирование дел	129
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>135</i>

Глава 4. Подготовка служебных документов 136

4.1. Оформление управленческой документации	136
4.1.1. Требования к оформлению документов	136
4.1.2. Требования к бланкам документов	147
4.2. Системы документации	149
4.2.1. Организационно-распорядительные документы	149
4.2.2. Распорядительные документы.....	153
4.2.3. Информационно-справочные документы.....	158
4.3. Язык и стиль официальных документов	163
4.3.1. Языковые нормы и стиль	163
4.3.2. Использование терминов и словосочетаний.....	167
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>175</i>

Глава 5. Подготовка документации по трудовым отношениям, финансам, снабжению и сбыту 178

5.1. Документация по трудовым отношениям.....	178
5.1.1. Первичные документы трудоустройства.....	178
5.1.2. Трудовой договор	183
5.1.3. Личное дело сотрудника организации	186
5.1.4. Трудовая книжка: выдача, оформление, хранение	191
5.1.5. Работа с письменными обращениями граждан	192
5.2. Финансовая документация	200
5.2.1. Общая характеристика документов по финансово-расчетным операциям.....	200
5.2.2. Классификация учетных документов.....	202
5.2.3. Способы исправления ошибок в финансово-расчетной документации	205
5.2.4. Оформление открытия счетов предприятий	208
5.2.5. Основные виды документов по финансово-расчетным операциям ...	210
5.3. Документы по снабжению и сбыту.....	213
5.3.1. Договоры.....	213

5.3.2. Доверенности. Накладные. Наряды	216
5.3.3. Коммерческие акты	218
5.3.4. Претензионные письма	218
5.3.5. Исковые заявления	219
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>220</i>
Глава 6. Деловая переписка	222
6.1. Назначение и классификация деловых писем	222
6.1.1. Гарантийное письмо	224
6.1.2. Заказ	225
6.1.3. Запрос	225
6.1.4. Заявка	226
6.1.5. Извещение	226
6.1.6. Информационное письмо	227
6.1.7. Напоминание	227
6.1.8. Отказ	228
6.1.9. Открытое письмо	229
6.1.10. Подтверждение	229
6.1.11. Предложение	229
6.1.12. Претензионное (рекламационное) письмо	231
6.1.13. Приглашение	232
6.1.14. Просьба	233
6.1.15. Рекламное письмо	234
6.1.16. Рекомендательное письмо	236
6.1.17. Согласие	237
6.1.18. Сообщение	238
6.1.19. Сопроводительное письмо	239
6.1.20. Требование	239
6.1.21. Уведомление	240
6.2. Переписка в деловых коммуникациях	241
6.2.1. Деловые встречи и визиты	241
6.2.2. Участие в выставках и ярмарках	244
6.2.3. Заключение и исполнение договоров	245
6.2.4. Представление интересов и посредничество	246
6.2.5. Конфликтные ситуации	247
6.2.6. Получение информационных материалов и образцов изделий	247
6.2.7. Финансовая деятельность	248
6.2.8. Логистика (упаковка, отгрузка, транспортировка)	250
6.3. Письменная корреспонденция	251
6.3.1. Носители письменной корреспонденции	252
6.3.2. Бумага для письменной корреспонденции	255
6.3.3. Виды почтовых отправок	256
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>258</i>
Глава 7. Международная переписка	260
7.1. Международные стандарты по оформлению документов	260
7.1.1. Форматы бумаги	260

7.1.2. Проектирование бланков	261
7.1.3. Реквизиты международного письма	264
7.2. Подготовка деловой корреспонденции для зарубежных партнеров	272
7.2.1. Встречи, обмен визитами	272
7.2.2. Выставочная деятельность	276
7.2.3. Договоры.....	276
7.2.4. Конфликтные ситуации. Конфликты.....	278
7.2.5. Информационное обеспечение	280
7.2.6. Финансовые вопросы	282
7.2.7. Транспорт	283
Вопросы и задания для самоконтроля.....	285
Глава 8. Работа с конфиденциальными документами	286
8.1. Организация работы с документами.....	286
8.1.1. Сведения, относящиеся к конфиденциальной информации	286
8.1.2. Защита документов, содержащих коммерческую тайну.....	289
8.1.3. Организация работы с документами, содержащими конфиденциальные сведения	290
8.2. Технология обработки документов	293
8.2.1. Этапы подготовки делопроизводителем конфиденциальных документов	293
8.2.2. Основные операционные технологические схемы обработки конфиденциальных документов.....	298
8.2.3. Учет подготовленных конфиденциальных документов	302
Вопросы и задания для самоконтроля.....	303
Глава 9. Архивное хранение документов	305
9.1. Оценка значимости документов и сроки их хранения	305
9.1.1. Виды архивных документов.....	305
9.1.2. Подготовка дел для сдачи в архив	306
9.1.3. Обеспечение сохранности документов	311
9.2. Основы законодательства по архивному делу	315
9.2.1. Хранение и учет архивных документов	315
9.2.2. Комплектование архивов архивными документами.....	317
9.2.3. Доступ к архивным документам и их использование	320
Вопросы и задания для самоконтроля.....	321
Глава 10. Компьютерные технологии подготовки документов	323
10.1. Компьютеризация делопроизводства.....	323
10.1.1. ПК в современном делопроизводстве	323
10.1.2. Офисные информационные системы	325
10.1.3. Автоматизация работы с документами.....	332
10.2. Оформление текста.....	337
10.2.1. Основные методы оформления (форматирования) текста	337
10.2.2. Оформление символов текста.....	337
10.2.3. Оформление абзацев.....	341
10.2.4. Расположение текста.....	343
10.2.5. Рубрики, выделения в тексте	344

10.2.6. Оформление заголовков	346
10.2.7. Примечания, сноски	347
10.2.8. Верстка страниц многостраничного текста	348
10.2.9. Печать	348
10.3. Подготовка таблиц	350
10.3.1. Понятие и структура таблицы	350
10.3.2. Основные требования к форме и построению таблиц	351
10.3.3. Оформление нумерационного заголовка таблицы	353
10.3.4. Оформление заголовков и граф	353
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	357
Словарь основных терминов	358
Список использованной и рекомендованной литературы	373
Приложение 1. Перечень основных нормативных актов, регламентирующих делопроизводство	378
Приложение 2. ГОСТ Р 6.30–2003 «Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов»	385
Приложение 3. Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти	396
Приложение 4. Примеры оформления бланков организаций.....	402
Приложение 5. Основные образцы ОРД	404
Приложение 6. Основные образцы распорядительной документации.....	415
Приложение 7. Основные образцы информационно-справочной документации	419
Приложение 8. Примерный перечень документов, подлежащих утверждению.....	422
Приложение 9. Примерный перечень документов, на которых ставится гербовая печать	424
Приложение 10. Перечень типовых сроков исполнения документов.....	425
Приложение 11. Отраслевые квалификационные характеристики должностей работников, занятых на предприятиях, учреждениях и организациях.....	427
Приложение 12. Основные образцы деловых писем.....	433
Приложение 13. Рекомендуемые формулировки официальных писем ...	436
Приложение 14. ГОСТ Р 51506—99 «Конверты почтовые. Технические требования. Методы контроля»	453
Приложение 15. Сроки хранения документов	460

Принятые сокращения

1. Нормативные правовые акты

Конституция — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 № 7-ФКЗ)

ГК — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ

КоАП — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ

НК — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ

ТК — Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ

УК — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ

2. Органы власти

Минкомсвязи России — Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

Минкультуры России — Министерство культуры Российской Федерации (ранее Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации)

Минобрнауки России — Министерство образования и науки Российской Федерации

Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации

Росархив — Федеральное архивное агентство (ранее Федеральная архивная служба России и Государственная архивная служба Российской Федерации)

Росстат — Федеральная служба государственной статистики

3. Прочие сокращения

абз. — абзац

АРМ — автоматизированное рабочее место

АСУ — автоматизированная система управления

гл. — глава (-ы)

ГОСТ — государственный стандарт Российской Федерации

ГСДОУ — государственная система документационного обеспечения управления

ДОУ — документационное обеспечение управления

ЕГСД — единая государственная система документации

ИПС — информационно-поисковая (-е) система (-ы)

кв. км — квадратный (-е) километр (-ы)

КНР — Китайская Народная Республика

км — километр (-ы)

КТ — коммерческая тайна

куб. м — кубический (-е) метр (-ы)

м — метр (-ы)

м2 — метр (-ы) квадратный (-е)

мм — миллиметр (-ы)

ОКУД — общероссийский классификатор управленческой документации

ОРД — организационно-распорядительная документация

п. — пункт (-ы)

ПК — персональный компьютер

подп. — подпункт (-ы)

разд. — раздел (-ы)

РКК — регистрационно-контрольная карточка

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ — Российская Федерация

см — сантиметр (-ы)

СНГ — Содружество Независимых Государств

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ст. — статья (-и)

США — Соединенные Штаты Америки

т — тонна (-ы)

ТУ — технические условия

УСД — унифицированная система документации

УСОРД — унифицированная система организационно-распорядительной документации

ФРГ — Федеративная Республика Германия

ч. — часть (-и)

ЦЭК — центральная экспертная комиссия

ЭК — экспертная комиссия

ЭПК — экспертно-проверочная комиссия

Введение

Успех любого начинания в какой-либо сфере деятельности (бизнес, политика, наука и др.) зависит от многих факторов. В их числе — умение надлежащим образом преподнести информацию в письменном виде, то есть правильно составить и оформить документ. Однако это лишь одна из проблем, возникающих перед любым учреждением, организацией, предприятием при работе с документами.

В ежедневной практической деятельности приходится решать огромный комплекс вопросов, связанных с регистрацией входящих, исходящих и внутренних документов, формированием их в дела, определением сроков хранения, передачей в архив либо уничтожением и др. С каждым документом в аппарате управления проводится большая работа по составлению, перепечатке, считке, учету (регистрации), сортировке, хранению, поиску, переработке содержащейся информации (различные виды вычислений и т.п.).

Кроме того, при необходимости может производиться копирование документов и перенос сведений, содержащихся в них, а также их транспортировка внутри и вне аппарата управления. Документирование информации, ее поиск, обработка, хранение, передача требуют значительных финансовых, материальных, трудовых ресурсов и времени.

Без правильной постановки делопроизводства в организации невозможно справиться с потоком документов, обращающихся в ней, быстро найти требуемый документ и навести по нему справки, проконтролировать его исполнение и обеспечить сохранность.

Организация эффективной работы с документами, совершенствование всех информационно-документальных процессов как в масштабе общества в целом, так и на уровне отдельных предприятий, организаций, учреждений, является важнейшим направлением управленческой деятельности. Все учреждения, организации и предприятия независимо от форм собственности должны в своей деятельности руководствоваться положениями и требованиями, установленными действующими нормативными актами по делопроизводству и архивному делу.

Современная организация документационного обеспечения управления не ограничивается только соблюдением правил оформления и контроля исполнения документов, но включает целый комплекс методических, технических, психологических аспектов, знание которых необходимо любому, чья специальность состоит в обработке управленческой информации.

Вся совокупность работы с документами, начиная с момента их создания вплоть до передачи на хранение в архив или уничтожения, определяется понятием «делопроизводство». Она включает в себя как все опера-

ции по составлению и оформлению документов, так и весь комплекс работ с документами (ведение переписки, исполнение и контроль исполнения, учет документов, их систематизация, хранение, использование, порядок сдачи законченных производством документов в архив учреждения и т.д.).

Составной частью делопроизводства является документирование — процесс составления и оформления документов. Основным объектом изучения в делопроизводстве является документ, а также процессы работы с ним.

Актуальность учебного курса обусловлена возрастающим интересом к проблемам делопроизводства как инструменту повышения эффективности управления.

Последовательность изложения материала по дисциплине «Документационное обеспечение управления и делопроизводство» является не только средством обучения, но и способом формирования культуры, систематизации знаний менеджеров, отработки навыков в конкретных аспектах управления кадровым ресурсом организаций.

Приоритетным в обучении является упор на активное овладение современной практикой делопроизводства в организациях (предприятиях).

Сегодня совершенствование управления производственно-хозяйственными системами, повышение уровня организации и эффективности управленческого труда во многом зависит от того, как поставлено в учреждениях и на предприятиях делопроизводство.

Дисциплина «Документационное обеспечение управления и делопроизводство» основана на изучении и обобщении существующей практики работы с документами и ведения делопроизводства в различных учреждениях государственных и негосударственных форм собственности.

Особое внимание уделяется организационной структуре служб делопроизводства, подробно рассматривается делопроизводственный процесс, включающий оформление, движение документов, контроль исполнения, поисково-справочную и аналитическую работу, рассматриваются развернутые характеристики основных нормативов в области управления. Отдельной темой дается ведение номенклатуры дел, подготовка документов для хранения в архиве.

Основной целью изучения данной дисциплины является овладение студентами основными требованиями и умениями ведения документооборота в организации.

Задачи изучения дисциплины:

- показать значение работы с документами в жизни общества;
- дать общие сведения об истории и организации служб документации, перспективах их развития и совершенствования;
- определить роль служб ДОУ (документационное обеспечение управления) в организации работы с документной информацией;
- дать необходимый объем знаний в вопросах экспертизы ценности документов;
- изучить процедуру регистрации документов, редактирования, контроля, согласования, поиска и рассылки документов, оформление и составление основных видов управленческих документов;

— привить необходимые навыки в работе с делами, законченными делопроизводством, в их оформлении и порядке сдачи на архивное хранение.

Объект дисциплины — оформление документов, отражающих весь спектр управленческой деятельности предприятия (фирмы, организации); кроме того, это и организация документооборота в учреждении.

Предмет дисциплины — правильность оформления документов, отражающих весь спектр управленческой деятельности предприятия (фирмы, организации); надлежащая организация документооборота в учреждении согласно требованиям ГОСТа.

В результате изучения дисциплины студент должен:

знать

- основные методы, категории, функции делопроизводства;
- основные принципы и правила эффективного делопроизводства;
- приемы использования документооборота;
- терминологию в области документационного обеспечения управления;
- нормативные документы, регламентирующие составление и оформление документации, порядок работы с ними;
- правила составления и оформления организационно-распорядительных документов, копий документов, технологию, применяемую при документационном обеспечении управления в организациях;
- порядок проведения экспертизы ценности документов и подготовки дел к архивному хранению;

уметь

- на основе собранной информации определять цели, выбирать средства ведения деловой документации;
- применять принципы, формы, методы делопроизводства в юридической деятельности;
- на основе теории делопроизводства вести документооборот;
- самостоятельно осваивать знания, необходимые для работы с документооборотом в конкретных сферах экономических практик;
- пользоваться изученными стандартизированными терминами;
- применять на практике государственные стандарты, другие нормативно-методические документы, регламентирующие организацию документационного обеспечения управления;
- составлять и правильно оформлять основные виды организационно-распорядительных документов;
- оперировать знаниями, полученными по делопроизводству в профессиональной деятельности;

владеть

- методами реализации основных управленческих функций в сфере управления;
- методикой составления проектов основных управленческих документов;
- навыками работы на персональном компьютере для подготовки электронных документов;
- способностью использования основных видов оргтехники.

Интегрированным результатом изучения курса должно стать приобретение студентами делопроизводственной и документоведческой компетенции как совокупности личных качеств студента (ценностно-смысловых ориентаций, знаний, умений, навыков и способностей) и способности решать проблемы, самостоятельно находить ответы на вопросы, возникающие в его повседневной жизни, средствами, предоставляемыми учебным курсом «Документационное обеспечение управления и делопроизводство».

При определении планируемых результатов освоения содержания курса выделяются основные составляющие компетенции — выраженные в виде требований к подготовке студентов интегральные умения (группы умений), включающие умения анализировать и обобщать информацию по документоведению, интегрировать знания и умения, полученные в процессе изучения курса с профессиональным опытом.

Учебник, опираясь на действующую общегосударственную нормативную базу, объединяет материал разрозненных изданий и наиболее полно отражает опыт документационного обеспечения управленческой деятельности современных государственных и негосударственных организаций, а также использования компьютерной техники и технологий в этих процессах. В учебнике учтены особенности, связанные с работой с документами в организациях разных форм собственности.

Содержание учебника соответствует образовательным стандартам высшего и среднего образования «Документационное обеспечение управления», «Делопроизводство».

Глава 1

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ. СОВРЕМЕННОЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО

В результате изучения данной темы студент должен:

знать

- историю зарождения русской системы делопроизводства, особенности ее управления, специфику составления и оформления документов на начальном этапе;
- особенности истории развития системы государственного делопроизводства в России и СССР;

- цели, задачи и основные принципы современного делопроизводства;

- структуру современной системы органов государственного управления РФ;

уметь

- определять положительные и отрицательные стороны развития делопроизводства на различных этапах его развития;

- характеризовать различные уровни развития системы делопроизводства и проводить их сравнительный анализ;

- определять роль и место делопроизводства в структуре управленческого труда;

владеть

- методикой работы с источниками формирования русской системы делопроизводства;

- навыками определения дифференциации различных уровней развития систем делопроизводства.
-

1.1. История развития системы государственного делопроизводства в России

1.1.1. Делопроизводство в Древней Руси

С образования древнерусского государства письменность стала инструментом для ведения дипломатической переписки с другими странами, заключения межгосударственных договоров. В условиях формирования социально дифференцированного общества возникла необходимость в составлении завещаний, записях о долгах, заключении торговых контрактов и т.п. Уже в те давние времена документ служил гарантией выполнения обязательств и ему придавалось большое значение.

Важные документы древнерусские князья хранили бережнее, чем драгоценности. Известно, что во времена Ярослава Владимировича Мудрого собрание наиболее важных грамот и договоров Руси хранилось в Михайловском приделе Софийского собора. Считается, что именно здесь были сосредоточены и документы времен до Владимира Святославовича. Еще одним хранилищем документов являлся Киево-Печерский монастырь,

основанный при Ярославе выходцем из Черниговщины преподобным Антонием.

Основные документы Древней Руси представлены в табл. 1.1.

Таблица 1.1

Основные документы Древней Руси

Даты	Документы
1056—1057 гг.	«Остромирово Евангелие»
1073 и 1076 г.	«Сборник Святослава»
XIII в.	Русская Правда
1377 г.	Лаврентьевский список
XIII—XIV вв.	Церковные уставы князей Владимира Святославовича и Ярослава Владимировича
начало XV в.	Ипатьевский список

Из-за пожаров, княжеских междоусобиц и монголо-татарского нашествия большая часть документов древнерусских времен погибла. Лишь отдельные из них дошли до нашего времени. Наиболее древние из них — рукописные книги «Остромирово Евангелие» 1056—1057 гг. и «Сборник Святослава» 1073 и 1076 гг., произведения оригинальной древнерусской литературы «Поучение к братии» епископа Луки, «Слово о законе и благодати» митрополита Иллариона, «Житие Бориса и Глеба» и т.п. Все они на сегодняшний день являются не только памятниками письменности и литературы, но и документами той эпохи.

Наиболее значимым историческим документом является Повесть временных лет, также дошедшая до нас не в оригинале, а в более поздних списках. Одним из них является Лаврентиевский список, названный по имени монаха Лаврентия, который составил его в 1377 г., и Ипатьевский список (от Ипатьевского монастыря в Костроме, где он был найден), датированный началом XV в. Именно в этом документе содержатся сведения о первых международных актах — договорах Руси с иностранными государствами.

Одним из древних документов — сборников норм права является Правда Русская (рис. 1.1), или Русская правда (термин «правда» здесь означает закон). Этот документ не сохранился. До нашего времени дошли лишь многочисленные списки (копии), из которых наиболее старинные датируются XIII в. (их около 300).

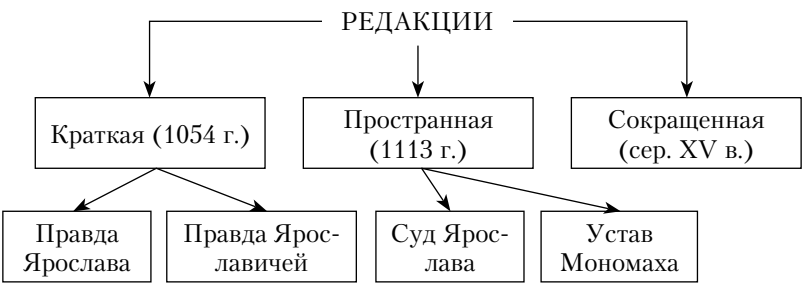


Рис. 1.1. Русская Правда

Важными документами той эпохи были «княжьи уставы» и «уроки», а также церковные уставы. Княжьи уставы были направлены на дополнение или укрепление внутренних государственных норм и порядков, как, например, Устав Владимира Мономаха, который стал дополнением и своеобразной частью Русской правды. Под «уроками» подразумеваются постановления князей преимущественно финансового характера. Церковные уставы имели цель упорядочить правовое положение церкви в государстве, а также церковных судов, и обеспечить церковь материально. Сохранились церковные уставы князей Владимира Святославовича и Ярослава Владимировича. Первый известен в копии XIII в., второй — XIV в.

Документально закреплялись обычно три типа отношений: государственные, производственные и гражданские. Письменные документы, дошедшие до нашего времени, свидетельствуют о том, что до X в. в основном документировались правовые отношения между гражданами.

Подорожные грамоты, письменные завещания и другие документы того времени позволяют сделать вывод о том, что в древнерусском государстве существовала культура составления и оформления подобных документов. В специальных школах велась подготовка писцов, судейских секретарей, печатников (хранителей печати).

Язык документов Киевской Руси — старославянский.

Писались документы на дорогостоящем пергаменте — специальной тонко выделанной бараньей, козлиной или телячьей коже. Утратившие силу документы счищались с пергамента, после чего он использовался снова. Поэтому почти не сохранилось документов тех времен. С X в. пергамент стал вытесняться бумагой. Документы писались гусиными перьями. Химический состав бумаги и чернил обеспечили большую долговечность текстов, поэтому до наших дней дошло множество документов того времени.

В XI—XV вв. развиваются законодательные основы государства. Это приводит к зарождению русской системы делопроизводства, формируется круг работников, занимавшихся созданием и обработкой документов. Решением вопросов государственного управления занималось княжеско-боярское окружение. Устанавливаются правила засвидетельствования документов подписями (скрепами), печатями, «мостами» князей, городов и отдельных чиновников. В этот период создаются первые формулярники — пособия по делопроизводству с образцами наиболее распространенных документов. Центрами ведения и хранения документов были храмы, монастыри, гостиные дворы.

Становление и централизация московского государства приводит к развитию государственного управления и делопроизводства.

До XV в. в Московском княжестве система управления имела дворцово-вотчинный характер. Боярская Дума была высшим государственным учреждением. Органами центрального управления были так называемые пути: сокольничий, ловчий, конюший, стольничий, чашничий. Само государство делилось на уезды, станы и волости во главе с наместниками и волостелями, компетенция которых распространялась и на вотчины. Делопроизводство вели дьяки, а при наместниках — писари и подьячие.

1.1.2. Приказное делопроизводство

Система государственного делопроизводства Московского княжества начинает складываться в середине XV в.

Тогда были организованы первые государственные учреждения — присутственные места, или приказы. Количество приказов как мест создания документов в XVII в. составляло от 40 до 70.

Приказами стали называть и основные документы, создаваемые там — поручения князя боярам. Смысл слова «приказ» (как распоряжение) в документоведении остался неизменным и до наших дней.

Во главе отдельного приказа стоял приказной судья, в его ведении состояли дьяки (составители документов) — от одного до десяти. В ведении дьяков находились подьячие, которые в соответствии со стажем работы делились на «старых», «средних» и «молодых» (рис. 1.2). В крупных приказах подьячие объединялись по территориальному принципу в «столы» или повытья — структурные подразделения приказов. 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.

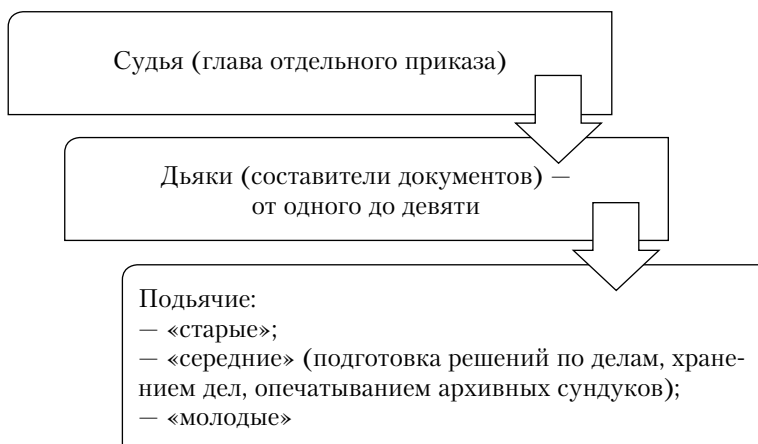


Рис. 1.2. Должностные лица приказа

Работа с документами в приказном делопроизводстве включала следующие основные этапы: поступление документа на рассмотрение и его регистрация (проставления даты); подготовка дела к «докладу» (старшим дьякам); рассмотрение дела; оформление решения по делу («отпуск»), заверение документа дьяком, который ставил свою подпись (рис. 1.3). Несмотря на небольшое число видов документов, формуляр документа еще не сложился, а устойчивые формулы использовались в основном в обращениях (кому пишет — от кого). Законченные дела стали хранить отдельно от тех, с которыми еще велась работа. Появились первые «ведомственные архивы» — сундуки и шкафы для хранения дел.

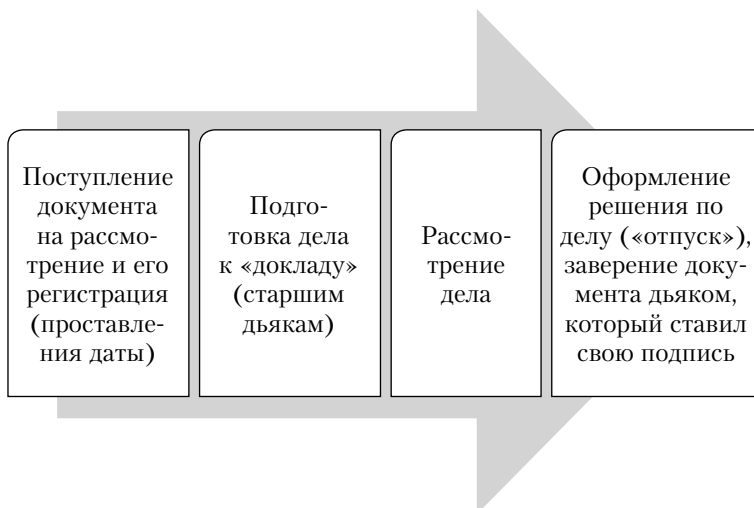


Рис. 1.3. Основные этапы работы с документами в приказном делопроизводстве

Развитию актового делопроизводства способствовало принятие Устава 1566 г., который предусматривал ведение всех документов «слова русскими». В документах той поры прослеживается стремление придерживаться канцелярского стиля изложения, хотя и встречаются элементы живого разговорного языка, характерного для представителей феодального общества. Учитывая значимость актовых книг, всегда принимались меры для их сохранения. Устав обязывал помещиков каждого уезда «збуждать такое место, где бы завжды книги земские безпечне от всякой пригоды были захованы» и хранились «у скрынях мощных за тремя замками». К сожалению, большая часть актовых книг утрачена. Ныне общее количество актовых книг составляет 7500 томов, которые вмещают около 5 млн документов-записей.

1.1.3. Коллежское делопроизводство

Крупные шаги в развитии системы делопроизводства в России сделал Петр I. В канцелярии созданного им Сената действовала система регистрации входящих и исходящих документов, контроля за их прохождением по столам, а затем и исполнением в присутственных местах. Решения по делам создавались коллегиально, собранием сенаторов.

Вместо приказов были созданы 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. Систему делопроизводства получила название «коллежской», по названию учреждений нового типа.

Основой для работы коллегий стал изданный Петром I в 1720 г. «Генеральный регламент». Последний точно определял все вопросы деятельности коллегии и канцелярии как ее структурного подразделения, занимающегося делопроизводственной деятельностью.

Состав канцелярии и функции ее членов представлены в табл. 1.2.

Таблица 1.2

Состав канцелярии и функции ее членов

Состав канцелярии	Функции членов
Секретарь	• Организация делопроизводства коллегии. • Подготовка дел к слушанию. • Докладывание дел на заседании коллегии. • Ведение справочной работы по делам. • Оформление решений и контроль над их исполнением. • Хранение печати коллегии
Нотариус	Ведение протоколов заседаний и реестров дел
Регистратор	Ведение регистрационных книг входящих и исходящих документов
Актуариус	Ведение общего журнала входящих документов и ответственность за сохранность бумаг и канцелярских принадлежностей
Канцеляристы	Выдача под расписку документов и подготовка дел к докладу
Копиисты, переводчики, толмачи	Устный перевод
Вахмистр	Сторож для охраны

Управляющим канцелярией является секретарь. На нем лежит ответственность за организацию делопроизводства коллегии, подготовку дел к слушанию, докладывание дел на заседании коллегии, ведение справочной работы по делам, оформление решений и контроль над их исполнением, хранение печати коллегии. Кроме секретаря в состав канцелярии входили: нотариус (вел протоколы заседаний и реестр дел), регистратор (вел регистрационные книги входящих и исходящих документов), актуариус (вел общий журнал входящих документов и отвечал за сохранность бумаг и канцелярские принадлежности), канцеляристы (выдавали под расписку документы и готовили дела к докладу), копиисты, переводчики, толмачи (для устного перевода) и вахмистр (сторож для охраны). Отдельно также организовывались архивы, обязанности хранения были возложены на архивариусов. Дела должны были сдаваться в архив по описи и под расписку. По всем делам в архив велась опись («алфавит дел»).

Таким образом, система делопроизводства XVIII в. была основана на обширной законодательной базе, строгом закреплении обязанностей как учреждений и их структурных подразделений, так и отдельных должностных лиц.

1.1.4. Исполнительное делопроизводство

Исполнительное делопроизводство возникло в результате административных реформ Александра I. В начале XIX в. система государственных учреждений России была подвергнута серьезной корректировке (рис. 1.4).



Рис. 1.4. Система высших государственных учреждений России в начале XIX в.

Высшими государственными учреждениями стали Правительствующий сенат, Комитет министров, Государственный совет. Позже, во второй половине XIX в., был создан Совет министров. Коллегии были заменены новыми центральными учреждениями — министерствами. Местные учреждения осуществляли свою деятельность в соответствии с законом 1775 г. и почти не претерпели изменений.

Высшие государственные учреждения — Сенат, Комитет министров, Государственный совет — основывали свою деятельность на принципе коллегиальности. Делопроизводство в них велось в соответствии с законами, названными «учреждениями»: «Учреждение Правительствующего сената», «Учреждение Комитета министров», «Учреждение Государственного совета» (рис. 1.5).



Рис. 1.5. Система основных законов («учреждений»)

Создание министерств положило начало новому этапу развития системы управления и делопроизводства в России. Основой организации деятельности новых центральных органов управления стал *принцип единоначалия* (рис. 1.6). В основу было положено точное исполнение указаний руководства. Коллегиальное обсуждение и принятие решений, характерное для коллегий XVIII в., стало тормозить управленческий процесс, которому требовались гибкость и оперативность.

В 1811 г. было издано «Общее учреждение министерств», которое законодательно закрепило единообразие в организационном устройстве министерств.

Второй важный принцип, положенный в систему министерской реформы, — *принцип иерархии*.

Принцип единоначалия	Принцип иерархии
• управленческие решения принимаются единолично конкретным должностным лицом в рамках его компетенции	• строгое распределение функций управления между структурными подразделениями и обязанностей чиновников по их реализации; • последовательность подготовки решения и обязательное участие в этом процессе всех структурных подразделений и должностных лиц — от нижестоящих к вышестоящим

Рис. 1.6. Принципы системы министерской реформы

Внедрение этих принципов в организацию управления оказало влияние на структуру и делопроизводство министерств. Возглавлял министерство министр, который назначался императором и нес ответственность только перед ним. У министра могли быть заместители (один или несколько) — товарищи министра. Обязательно создавалась канцелярия министра.

Министерство делилось на департаменты, которые, в свою очередь, состояли из отделений, последние — из столов. Во главе этих подразделений соответственно стояли директор департамента, начальник отделения, столоначальник.

При необходимости разрешалось образовывать «особенные установления»: канцелярию при директоре департамента, счетные столы, ученые комитеты, чертежные, лаборатории.

«Общее учреждение министерств» узаконило введение в аппарат министерств двух коллегиальных органов: *Совет министра* (при министре), *Общее присутствие департамента* (при департаментах), носивших совещательный характер. Наряду с чиновниками министерства в их состав включались представители крупного капитала, а также науки и искусства, знания и практический опыт которых обуславливал всестороннее и профессиональное обсуждение конкретных вопросов и принятие наиболее верных решений. Сочетание принципа единоначалия с коллегиальным обсуждением сложных управленческих проблем должно было способствовать оптимизации управления в целом.

Единство структуры, штатного состава чиновников и их должностных обязанностей позволило установить единый порядок в организации делопроизводства.

Компетенция должностных лиц в вопросах управления определила состав управленческих документов министерств. «Общее учреждение министерств» 1811 г. прямо указывало, что «различная степень власти» — главная причина разделения прав и обязанностей чиновников в процессе создания документов. В связи с этим достаточно четко были определены виды документов, которыми сообщались между собой органы власти и управления.

Министр получал от императора указы и повеления, направлял ему доклады (или записки) и представления; от Государственного совета — высочайше утвержденные мнения, направлял — представления; от Сената — сенатские указы, а в Сенат — представления, рапорты, доношения; от Комитета министров — выписки из журналов заседаний, направлял — записки и представления.

Для получения денег из Государственного казначейства министр посылал отношение.

Между собой министерства обменивались отношениями, сообщениями, официальными письмами. Подчиненным, как служащим в стенах министерства, так и вне их, направлялись предписания. Подчиненные же посылали в вышестоящие инстанции рапорты, доношения, представления.

Директор департамента обладал правом направлять министру записки (докладные записки), представления; в департаменты других министерств — отношения, подчиненным — предписания.

Начальник отделения обращался в другие отделения своего министерства в форме записки, в отделения других министерств — в форме отношения.

Начальники отделений имели право подписывать запрос в архив о необходимости получения из него сведений. Ход заседания совещательных органов (Совета министра, Общего присутствия департамента) фиксировался в журналах.

В параграфе 262 «Общего учреждения министерств» впервые регламентирована зависимость юридической силы документа от правил его оформления: «Предписания министров только тогда признаются действительными, когда они имеют установленную форму».

К «Общему учреждению министерств» приложены четыре формы переписки, служившие эталоном для составления и оформления официальных документов. Они были составлены на бланках с угловым расположением реквизитов.

Бланк включал:

- наименование учреждения-автора;
- наименования структурных подразделений;
- дату подписания документа;
- исходящий регистрационный индекс;
- краткий заголовок к тексту.

Позже появляется ссылка на номер инициативного документа. В правом углу документа указывался адресат.

При анализе переписки следует иметь в виду, что на одних документах наименование вида обозначалось, а в других, «беззаглавных», отсутствовало. Его можно определить, зная соподчиненность автора и адресата.

Высшие учреждения и должностные лица, обращаясь к нижестоящим, адресовали документ в дательном падеже: «Калужскому губернскому правлению». Равные друг с другом и нижестоящие учреждения, обращаясь в вышестоящие, использовали предлог «в»: «В Калужское губернское правление».

Если документ адресовался конкретному лицу и нижестоящее должностное лицо обращалось к вышестоящему, в адресат включалось обращение,

соответствующее титулу: «Его превосходительству», «Его благородию». При общении равных должностных лиц и вышестоящих с нижестоящими титул опускался.

Документы в XIX в. обязательно имели подпись и скрепу, в которых указано наименование должностей. Первоначально бланки писали от руки, но с 1820-х гг. их стали изготавливать типографским способом.

Организация работы с документами, названная в «Общем учреждении министерств» «образ производства дел», включала пять составных частей (рис. 1.7):

- 1) порядок вступления дел;
- 2) движение их, или собственно так называемое производство;
- 3) отправление дел;
- 4) ревизия;
- 5) отчеты.

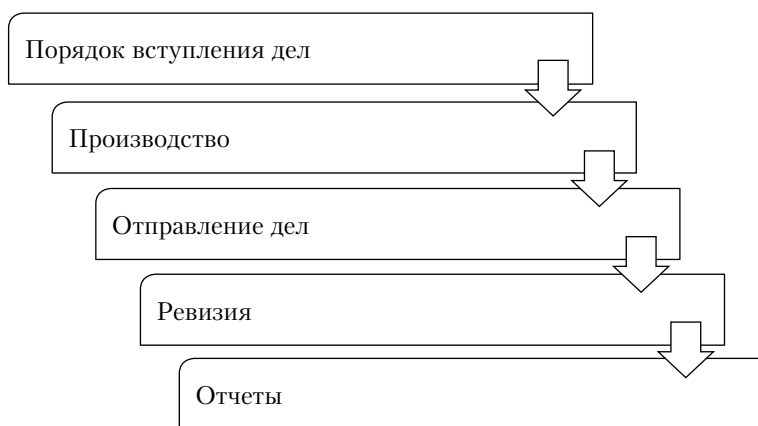


Рис. 1.7. Организация работы с документами

Первые три части устанавливали путь прохождения документов от момента их получения или создания до завершения исполнения и отправки, причем в каждом структурном подразделении, начиная от канцелярии министра и заканчивая столом и «особенными установлениями». Структура документопотоков, как входящих, так и исходящих документов, ставилась в зависимость от заключенной в них информации. Например, вся переписка министерства делилась на два потока: переписка министра и переписка департамента.

«Общее учреждение министерств» определило компетенцию министра и директоров департаментов в рассмотрении управленческих ситуаций, поэтому распределение всех входящих и исходящих документов между ними не вызывало особенных затруднений.

В XIX в. документы регистрировались в журналах. Ежемесячно в структурных подразделениях проводилась *ревизия дел*, т.е. был внедрен систематический контроль за исполнением документов. По его результатам составлялись *ведомости* о количестве исполненных и неисполненных документов, а в конце года — общая ведомость по министерству.

Ежегодная деятельность министерств заканчивалась *отчетом*. Отчетов было три: отчет в суммах, отчет в делах, отчет в видах и предположениях к усовершенствованию каждой части. Для каждого отчета существовал особый порядок составления и представления.

Со всех исходящих документов снимались копии («отпуски»), которые сдавались в архив министерства, где на них составлялись описи.

«Общим учреждением министерств» были установлены единые принципы организации деятельности министерств и делопроизводства. Специфика каждого из них нашла отражение в положении о каждом министерстве («частные учреждения»).

На всем протяжении XIX в. активно развивались другие системы документации. Для этого времени характерно то, что некоторые из них приобретали законченную форму в виде уставов, в которых подробно регламентирован состав документов системы, правила их составления и оформления, а также приложены образцы форм документов. Например, вопросы бухгалтерского учета закреплены в 1848 г. в «Общем счетном уставе», документирование прохождения государственной службы — в «Уставе о службе гражданской» 1832 г.

С середины XIX в. неоднократно предпринимались попытки сокращения количества документов. Данные меры по сокращению делопроизводства закреплены в специальных законодательных актах, изданных в 1831, 1852, 1860 гг.

Изобретение в последней трети XIX в. пишущих машин, гектографов, вывело культуру документирования на новый уровень, ускорило изготовление документов, что позволило экономить время и средства. Появление телеграфа, телефона привело к появлению новых видов документов — телеграмм, телефонограмм.

Общегосударственные нормы в делопроизводственной сфере, заложенные в «Общем учреждении министерств», требовали изменений и развития. Отдельные ведомства пытались самостоятельно упростить делопроизводственный процесс. Например, к канцелярии попечителя Московского учебного округа внедрялись элементы механизированной обработки документов: пометки на них (о получении, регистрации, направлении на исполнение, об исполнении и др.) наносились с помощью механических нумераторов или штампов.

Наиболее четко направления и способы совершенствования делопроизводства отражены в «Положении о письмоводстве и делопроизводстве в военном ведомстве», изданном в 1911 г.

На всем протяжении XIX в. издавались сборники образцов документов, называемых «письмовники», с целью помочь чиновникам и частным лицам составить документ в соответствии с существующими правилами.

В XIX в. начинается процесс формирования теории делопроизводства. Он связан с именами М. М. Сперанского, Ф. Русанова, Н. В. Варадинова, К. Зосимского, В. Вельбрехта.

В начале XX в. Россия стояла на пороге новых преобразований в области делопроизводства. Однако смена государственного строя в результате Февральской буржуазно-демократической революции и Октябрьской