**Тема 2. РАЗВИТИЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА И ТРЕБОВАНИЙ К ДОКУМЕНТАМ**

1. **Приказное делопроизводство**
2. **Коллежское делопроизводство**
3. **Исполнительное делопроизводство**
4. **Российские технологии делопроизводства в ХХ веке**

ВВЕДЕНИЕ

**Делопроизводство** – это отрасль деятельности, которая обеспечивает документирование и организацию работы с документами.

Документы, иначе официальные документы, или «бумаги», сопровождают человека с самого начала жизни.

Делопроизводство является основой отношений отдельных людей и коллективов. Рыночные экономические отношения только усилили роль документа в обществе. И как бы не были насыщены предприятия техникой, началом и итогом оформления всех хозяйственных операций остаётся документ.

1. ПРИКАЗНОЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО

На ранних стадиях развития Древнерусского государства и в период феодальной раздробленности (до конца XV в.) государственных учреждений ещё не существовало. Становлению учреждений и системы делопроизводства в них предшествовал период возникновения и развития документирования, т.е. документационного оформления, явлений частной и общественной жизни людей. Управленческие функции выполняли чаще всего отдельные должностные лица или органы, осуществляющие свою деятельность либо вообще без сотрудников, либо с очень ограниченным штатом чиновников.

Однако письменные документы, дошедшие до нашего времени, данные, полученные археологами и лингвистами, показываю, что уже в X веке в Древнерусском государстве была культура написания документов (договоры с Византией).

В этот период в основном документируются правовые отношения, создаются жалованные и вкладные грамоты, завещания. Тогда же возникают и достаточно крупные, ещё не разделённые на документные архивы и книжные библиотеки, собрания письменных материалов.

С увеличением числа создаваемых документов обозначились и места для наиболее безопасного их хранения (обычно центральные храмы). Часто само хранение документов в храме придавало им требуемую юридическую силу.

Накопление традиций в сфере документирования вело к формированию круга профессиональных специалистов в области создания и обработки документов. Первоначально их состав пополнялся за счёт церковных псаломщиков и диаконов.

В Древнерусском государстве выработалась и процедура отмены юридической силы документов. Материалы вынимались **«ларником»** и уничтожались в присутствии свидетелей.

С образованием центрального государства, центром которого стало Московское княжество, начинает складываться аппарат государственного управления. Одновременно на основе обычаев формируется система документационного обеспечения этого аппарата.

Высшим государственным учреждением стала Боярская Дума.

В целом управленческий аппарат того времени носил название **«приказные избы»** или **«приказы»**, которые формировались под практические потребности по разрешению отдельных вопросов государственного управления.

Поэтому период становления и развития государственного делопроизводства с XV по XVII вв. принято называть **приказным**.

Процедура подготовки документов в приказном делопроизводстве включала следующие основные этапы:

1. поступление документа на рассмотрение;
2. подготовка дела к «докладу»;
3. рассмотрение и решение дела;
4. оформление документа, содержащего решение.

В делопроизводстве приказов использовалась достаточно древняя **«столбцовая техника делопроизводства»:** собирался свиток из подклеенных друг к другу листов – **столбец**. При необходимости вставить документ столбец расклеивался.

Наряду со столбцовой формой документа в приказах зародилась и начала применяться **книжная** (**тетрадная**) форма. **Тетрадь** – это лист бумаги, сложенный вдвое. Тетради собирались вместе, переплетались по мере необходимости и составляли **книги**.

В тот период сформировались системы бухгалтерской, военной, дипломатической, статистической и других обосабливающихся систем документации. Все остальные документы, не сформированные ни в столбцы, ни в тетради, собирались в связки, где порой вместе оказывались самые разнообразные документы.

Таким образом, история делопроизводства в XVI – XVII вв. показывает, что в связи с созданием системы центральных и местных учреждений создаётся и система делопроизводства, складываются кадры служащих, появляются устойчивые формы документов, приёмы их составления, хранения и учёта.

1. КОЛЛЕЖСКОЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО

Отсутствие в приказном делопроизводстве установленного законом единообразного порядка, точных форм письменных документов, конкретных сроков их исполнения, громадное число учреждений, запутанность их взаимоотношений между собой и в управлении территориями побудили правительство искать новые формы государственного устройства.

Прежние учреждения – приказы – были заменены коллегиями, канцеляриями, конторами, ратушами.

Первоначально каждая коллегия руководствовалась своим регламентом, затем законодательной основой реформы стал «Генеральный регламент», утверждённый Петром I в 1720 г.

«Генеральный регламент» ввёл систему делопроизводства, получившую название **коллежской** по названию типа учреждений. Доминирующее значение в этих учреждениях получил коллективный способ принятия решений присутствием коллегии, в состав которой входили президент, вице-президент, 3 советника, асессоры.

С изданием «Генерального регламента» делопроизводство становится на твёрдую почву закона. Делопроизводственная деятельность закрепляется за самостоятельным подразделением – **канцелярией**. Центральной фигурой канцелярии становится секретарь.

«Генеральный регламент» установил процедуру рассмотрения и решения вопроса, которая включала в себя:

1. вступление дела;
2. подготовку дела к слушанию (рассмотрению и решению);
3. слушание дела и принятие решения;
4. оформления решения и доведение его до исполнителя;
5. контроль за исполнением решения;
6. архивное хранение дел.

Вопросы регистрации полученных и «отпущенных» документов были разработаны с особой тщательностью. Основной целью регистрации была их охрана, но одновременно регистрационные массивы представляли собой систему научно-справочного аппарата как для контроля за исполнением документов, так и для наведения необходимых справок.

Существенные изменения претерпевают формы документов. Для многих из них разрабатываются **«генеральные формуляры»** – образцы, по которым следовало их составлять.

В целом делопроизводство коллегий характеризовалось значительным увеличением письменной работы и формальностей. Даже значительно увеличенные по сравнению с приказами штаты канцелярских чиновников не в силах были справиться с обилием дел.

XVIII в. в развитии делопроизводства – это усиление на законодательном уровне регламентации всех сторон деятельности канцелярии и учреждения в целом, формирование и закрепление общих административных начал деятельности учреждений, их структуры и штатной численности.

1. ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО

В 1801-1811 гг. Российская империя проводит реформы высшего и центрального аппарата государственного управления.

Получили окончательное и единообразное устройство канцелярии как специальные подразделения, где было сосредоточено всё «письмоводство» (т.е. делопроизводство).

Для решения общих дел, относившихся ко всем департаментам, а также дел, подлежавших непосредственно разрешению министра, в каждом министерстве была создана канцелярия. Она делилась на отделения и столы, управлялась директором.

«Общим учреждением министерств» устанавливался единообразный порядок «производства дел» во всех учреждениях и их структурных подразделениях.

Весь процесс делопроизводства делится на следующие этапы:

1. порядок вступления дел;
2. движение их; или собственно так называемое производство;
3. отправление дел;
4. ревизия;
5. отчёты.

Таким образом, были выделены основные этапы работы с документами:

* организация приёма документов;
* направление на исполнение и исполнение;
* регистрация документов и контроль за их исполнением;
* отправка документов.

В 1858 г. было опубликовано «Руководство к наглядному изучению административного порядка течения бумаг в России». Оно даёт яркое представление о порядке исполнения документов в государственных учреждениях царской России. Например, в одной из низших инстанций – земском суде – документ в процессе исполнения проходил 26 инстанций, в губернском правлении над документом производилось 54 операции, в департаменте – 34, в совете министра - 45 операций.

Порядок составления документов и оформления реквизитов документов каждой разновидности зависел не столько от назначения документа, сколько от инстанции государственного управления, куда он посылался. Поэтому одна и та же разновидность документа имела разные варианты оформления реквизитов.

В XIX в. документы стали изготавливаться на **бланках**. Бланком назывался лист в левом верхнем углу которого делались **«бланковые надписи»** наименование ведомства, учреждения, структурной части учреждения, от которой исходил документ, дата отправления документа, номер его по журналу исходящих документов, заголовок документу. Бланки в начале были рукописными, а вскоре их сменили типографские бланки и штампы с бланковыми надписями.

В исполнительном делопроизводстве особым этапом объявлялась ревизия дел, т.е. проверка исполнения документов.

При ревизии дел должно было проверяться:

* в порядке ли дела содержатся;
* верно ли составляются им заглавия;
* нет ли медленности в делопроизводстве;
* не задерживается ли окончание дела требованием таких справок, в которых нет существенной надобности.

В исполнительном делопроизводстве устанавливается более чёткая организация хранения документов.

Основным признаком группировки документов в дела оставался предметно-вопросный; корреспондентский и географический признаки применялись при формировании дел с перепиской. По номинальному и авторскому признакам группировались внутренние документы.

1. РОССИЙСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В ХХ ВЕКЕ

Современные российские технологии делопроизводства развивались постепенно.

Интересные и перспективные разработки проблем делопроизводства велись в Государственном институте техники управления (1926 г.).

Предлагаемая новая система делопроизводства основывалась на общих принципах:

организация делопроизводства должна быть единой для всего учреждения;

регистрация документов должна быть однократной и производиться в самой упрощённой форме;

отказ, где возможно, от регистрации вообще;

число инстанций, через которые проходит каждый документ, сокращается до минимума;

справочная работа обеспечивается с наименьшей затратой времени;

наблюдение, руководство и ответственность за постановку делопроизводства возлагается на определённое лицо.

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

В 1941 г. собирается первое межотраслевое совещание по оргтехнике.

Однако вопросы, рассматриваемые на этом совещании, реально были воплощены в жизнь спустя почти 20 лет, в 1960 г.

В 1973 г. были одобрены «Основные положения Единой государственной системы делопроизводства». Документ был комплексным и включал не только вопросы делопроизводства, но и содержал рекомендации по научной организации труда служащих, структуре делопроизводственных служб и их техническому оснащению.

В 1988 г. была утверждена «Государственная система документационного обеспечения управления, основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения», которая до настоящего времени остаётся основным нормативным документом по организации делопроизводства в России.

В конце 1980-х гг. государственным стандартом вводится технология централизованного контроля за составом создаваемых документов путём внесения их в табель форм, утверждаемый руководителем организации.

Традиционная **российская технология** процессов ДОУ (делопроизводства) имеет следующие особенности:

четко выраженный вертикальный характер движения документов (руководитель – исполнитель – руководитель) внутри организации;

отслеживание всего комплекса работ с документами в регистрационных журналах, куда заносятся все сведения о документах, их перемещениях, резолюциях начальства и т.д.;

ведение централизованных регистрационно-контрольных и отчетных массивов (файлов, картотек, журналов);

для обеспечения единого порядка обработки документов предусматривается создание специализированных служб;

относительно небольшое разнообразие процессов делопроизводства и документооборота, их высокая степень стандартизации;

основы технологии делопроизводства закреплены в государственных нормативно-методических документах.

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

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

Традиции западной системы ДОУ (делопроизводства) существенно отличны от российской и основываются на высокой исполнительской дисциплине работников и большей демократичности.

К особенностям **западной технологии** процессов ДОУ (делопроизводства) можно отнести следующие:

1. характер движения документов преимущественно горизонтальный, с правом подписи документов, направляемых должностному лицу, имеющему равный статус;
2. обработка получаемой корреспонденции предусматривает возможность попадания документа сразу к непосредственному исполнителю, минуя руководство;
3. регистрация документов производится непосредственными исполнителями (поручатель и исполнитель ведут собственные журналы), некоторые виды документов вообще не регистрируются;
4. отсутствие централизованного (в рамках всей организации) контроля;
5. до согласования проекта документа с высшей должностной инстанцией проект содержит все варианты правки, перепечатка и подписание одобренного варианта становится технической операцией и может исполняться без участия исполнителя;
6. широкое использование бланков с рукописным внесением переменной информации;
7. использование пакетов бланков на цветной бумаге, что практически исключает неправильное адресование каждого экземпляра;
8. в иерархических системах управления руководитель каждого уровня имеет должностные обязанности по самостоятельной личной подготовке ряда документов, в основном отчетного и распорядительного характера;
9. специализированных подразделений, занимающихся делопроизводством, как правило, не создается;
10. в обязанности секретаря входит хранение локального архива руководителя (в подлинниках или копиях документов).

Внедрение в офисы новых информационных технологий в общегосударственном масштабе связывалось не с комплексным совершенствованием ДОУ, а с планами создания автоматизированных систем управления (АСУ) и проектом подготовки Общегосударственной автоматизированной системы сбора и обработки информации для учета, планирования и управления народным хозяйством (ОГАС) и подгонки под них делопроизводства.

Концепция ОГАС была в 1980-х гг. реализована в народном хозяйстве лишь частично. В 1990-х гг. та же участь постигла и концепцию **информатизации** нашего общества. Существенная разница заключается в том, что идеи ОГАС были хотя бы частично реализованы, а последняя концепция до настоящего времени даже окончательно не сформулирована. Отсутствие стройной теории и четкой программы информатизации сдерживают решение прикладных вопросов.

Особенно наглядно отставание в технологиях ДОУ (делопроизводства) выявилось в 1980-1990-е гг., когда теоретические изыскания в области кибернетики, математических методов управления, информатики и технической элементной базы привели в ведущих странах к широкой информатизации, внедрению в реальную управленческую деятельность организаций новых технологий, к разработке концепций «безбумажного офиса».