

Михаил Ларин

Основные этапы развития делопроизводства в России

Исторический опыт со всей неизбежностью указывает на тесную взаимосвязь крупных политических, социальных и экономических реформ с реформами в области организации государственного управления и государственного делопроизводства. Остановимся на наиболее ярких примерах этого.

Становление Русского централизованного государства сопровождалось внедрением приказного делопроизводства, порядок которого последовательно закреплялся в Судебниках 1497, 1550, 1589 гг., Соборном Уложении 1649 г. В это время происходит выделение делопроизводства как особой сферы деятельности в государственных учреждениях и появляется слой служилых людей — чиновников, для которых делопроизводство является профессиональной деятельностью¹.

Можно сказать, что делопроизводство как система возникает вместе с образованием аппарата государственного управления, который нуждается в документировании своей деятельности и в обмене документированной информацией между составными частями по вертикали и горизонтали (царь, боярская дума, приказы, городовые воеводы, приказные избы и т.д.).

Характерной особенностью приказного делопроизводства было то, что оно не основывалось на законодательном порядке, а основывалось на нормах обычного права, традиций, обычаев, переносимых из поколения в поколение служилыми людьми. Вместе с тем в приказах сложился определенный организационный порядок выработались технология прохождения документов в органах управления, нормы оформления документации, появились разновидности документов².

В период царствования Петра I происходит реформа приказного делопроизводства. В начале XVIII века в России складывается новый тип государства — абсолютная монархия, которая подразумевает сосредоточение в одних руках законодательной и исполнительной власти. Монарх осуществляет управление через центральные органы государства, т.е. суть реформы государственного управления сводилась к его централизации. Укрепление государства, рост численности управленческого аппарата, усложнение бюрократического механизма привели к необходимости упорядочения делопроизводства, усилению его правовой основы. В 1720 г. был составлен Генеральный регламент, который определял задачи, функции, структуру и порядок работы коллегий — основного звена высших органов государственного управления. Генеральный регламент стал фактически первым законодательным актом в России, регулирующим вопросы работы с документами в центральных государственных учреждениях. В сравнении с приказным коллежское делопроизводство представляло собой детально регламентированную систему³. Генеральный регламент подробно определял порядок работы коллегий и решения в них дел, он давал законченную организационную форму и систему норм по документированию деятельности коллегий⁴.

Особенно тщательно были зафиксированы вопросы регистрации входящих и исходящих документов в специальных книгах ("регистрациях"), которые стали и первой формой классификации документов (входящие, исходящие документы вышестоящих органов, прочие документы). Одновременно эти книги, а в большей степени составляемые к ним реестры, служили для справочных целей. Генеральным регламентом устанавливались порядок документирования коллегий, правила использования печатей, вводились элементы сохранения государственной тайны. Значительно расширилось число видов и разновидностей документов, появились принципы группировки документов в дела. Важно отметить, что Генеральным регламентом было впервые введено понятие архивов и определен порядок сдачи в них законченных производством дел. 44 глава Регламента предусматривала создание архивов трех уровней: текущих, ведомственных и государственных.

IV. Документоведение: история, теория, практика

Таким образом, Генеральный регламент законодательно закрепил порядок работы с документами с момента их создания до архивного хранения.

Губернская реформа Екатерины II, направленная на реорганизацию местного аппарата управления, мало изменила сложившийся порядок делопроизводства. Закон 1775 г. "Учреждения для управления губерний Всероссийской империи" установил иерархию не только учреждений, но и их документации⁵.

Эта иерархия отражалась в видах документов и порядке обмена ими между учреждениями разного уровня. Вышестоящие инстанции "указывали", нижестоящие "доносили" об исполнении указаний, а равностоящие инстанции сносились между собой предложениями и сообщениями.

Следующий этап реформирования российского государственного делопроизводства наступает в начале XIX века, при Александре I. Реформа делопроизводства сопровождается реформой центрального управления, направленную на адаптацию государственного аппарата к современным экономическим и общественным явлениям в стране. В 1802 г. были созданы первые министерства, а 25 июня 1811 г. был принят Закон "Общее учреждение министерств", который установил функции, структуру и сферы деятельности министерств, а также единую систему делопроизводства в них. Строгая регламентация делопроизводства привела к созданию канцелярий — структурных частей учреждений, где было сосредоточено все "письмоводство"⁶. Сложившаяся в то время система делопроизводства просуществовала практически без изменений до советского периода отечественной истории.

Согласно закону 1811 года весь процесс делопроизводства делился на следующие этапы:

- порядок вступления дел;
- движение (производство) дел;
- отправление дел;
- ревизия;
- отчеты.

Кроме того, законом были зафиксированы полномочия и обязанности должностных лиц разных рангов по работе с документами на всех стадиях их прохождения.

Отличительной особенностью делопроизводства по закону 1811 г. явилось введение функции контроля за исполнением документов в виде так называемой "ревизии". Ревизии должны были проводиться регулярно и включали в себя проверки по следующим критериям: "1) В порядке ли дела содержатся. 2) Верно ли составляются им заглавия. 3) Нет ли медленности в делопроизводстве. 4) Не задерживается ли окончание дела требованием таких справок, в которых нет существенной надобности"⁷.

Более высокая степень бюрократизации делопроизводства, вызванная строгой регламентацией работы учреждений, привела к тому, что реформы 1861 года, капитализация промышленности и сельского хозяйства в своих конкретных проявлениях наткнулись на сложность и рутинность форм и методов работы государственного аппарата. Естественно, новые условия требовали повышения оперативности делопроизводства, быстрее внедрения новых средств связи (телеграф, телефон), иных средств документирования (пишущие машины, множительная техника, фотография, кино). Происходит расширение спектра видов и разновидностей документов (телеграммы, телефонограммы, стенограммы и т. п.).

В этих обстоятельствах отдельные организации и учреждения, не дожидаясь официального реформирования делопроизводства, прибегают к методике саморационализации делопроизводства. Классическими стали примеры совершенствования делопроизводства в канцелярии попечителя Московского учебного округа⁸, работы И. И. Рихтера по совершенствованию делопроизводства управлений казенных железных дорог⁹, классификационные системы документов В.М.Толстопятова, выполненные автором в Управлении Юго-Восточных железных дорог¹⁰.

Эти примеры показывают, что сложившиеся традиционные формы и методы делопроизводства препятствовали "перестройке" народного хозяйства России на капиталистический лад и должны были подвергнуться изменениям в духе времени.

После октября 1917 года наряду с разрушением государственной машины Российской империи было формально ликвидировано и прежнее делопроизводство. Однако политика привлечения в аппарат управления советскими учреждениями чиновников с дореволюционным опытом неизбежно приводила к возрождению прежних бюрократических процедур работы с документами.

IV. Документозна́вство: історія, теорія, практика

В этих условиях по инициативе В. И. Ленина органам Рабоче-крестьянской инспекции придается функция контроля за работой государственного аппарата и его рационализации.

В соответствии с решениями XII съезда РКП (б) был создан объединенный партийно-государственный орган ЦКК-РКИ, который в числе других должен был осуществлять мероприятия по "рационализации техники управления, делопроизводства, счетоводства и отчетности"¹¹. Основную нагрузку в этой работе нес отдел административной техники ЦКК-РКИ. При его непосредственном участии были созданы акционерное общество "Оргстрой" (для проведения практической рационализаторской работы) и Государственный институт техники управления (ИТУ) как научно-методический центр рационализации Госаппарата. Благодаря деятельности РКИ в стране в 1920-е годы сложилась система научно-исследовательских, хозрасчетных, ведомственных и общественных организаций, разрабатывающих вопросы научной организации управления на единой методической основе.

В период 1920-х годов наибольший вклад в развитие научной организации управленческого труда внес Государственный институт техники управления (ИТУ), созданный в системе НК РКК СССР в 1926 г. Согласно Положению об ИТУ, утвержденному СНК СССР 9 февраля 1926 г., на институт возлагались следующие задачи: научная разработка вопросов техники управления, ее упрощения и механизации в целях обеспечения доступности управленческой работы для широких масс трудящихся путем изучения работы советских учреждений и выработки проектов рациональной организации управленческого труда ("нормалей", "шаблонов"). Кроме того, институт должен был осуществлять консультационную деятельность и проводить популяризаторскую работу в печати, на выставках, лекциях и т.п.¹²

Деятельность института распадалась на две составные части: теоретическую и практическую, тесно связанные между собой. Научная работа института выполнялась в кабинетах (теории организации, методики, основных операций, вспомогательных операций, стандартизации) и лабораториях (физиотехнической, механико-аналитической), конструкторском бюро. Структура института была достаточно гибкой и видоизменялась в зависимости от актуальности той или иной задачи, решаемой институтом. Так, впоследствии появился кабинет документации и оборудования.

Практическая рационализаторская работа осуществлялась ИТУ через акционерное общество "Оргстрой", которое использовало научные разработки института и в свою очередь финансировало исследовательские работы ИТУ. Сотрудники ИТУ поставили ряд важных проблем организации управления, решали крупные теоретические проблемы делопроизводства: терминологические, организационно-технологические, унификации и стандартизации документов, классификация документов, связь делопроизводства и архивного дела.

Институт техники управления вел активную консультационную деятельность. Только в 1927 г. рационализаторы-практики получили в ИТУ более 200 различных консультаций. Особой известностью пользовались совещания рационализаторов, проводимые ИТУ с целью повышения квалификации и обмена опытом. В 1927 г. состоялось 50 совещаний, которые посетили 2334 человека¹³.

Сотрудники ИТУ вели лекционную пропаганду, выступали в периодической печати по актуальным проблемам рационализации управления. При ИТУ был организован музей-выставка, где демонстрировались достижения института.

Несмотря на краткий срок своего существования, ИТУ оставил заметный след в истории рационализации советского госаппарата как научно-методический центр, впервые начавший научные исследования принципов построения аппарата управления и организации его работы.

НК РКК стимулировал создание внутриведомственных органов для рационализации управления и делопроизводства.

Впервые идея о создании в стране сети специальных ведомственных рационализаторских органов была высказана на 1 Всероссийской конференции по научной организации труда и производства в 1921 г. и поддержана Первой Московской инициативной конференцией по нормализации техники управления 1922 г.

Вторая конференция по научной организации труда ускорила развитие ведомственных рационализаторских органов. В резолюциях конференции указывалось, что "необходимо стремиться к созданию в составе крупных учреждений постоянных органов рационализации (оргбюро), выделяемых самими учреждениями и ведущих постоянную и длительную работу по их усовершенствованию"¹⁴.

IV. Документознавство: історія, теорія, практика

Оргбюро — это рационализаторская ячейка, создаваемая учреждениями на правах структурного подразделения, в задачу которой входит постоянное изучение и рационализация работы учреждения. Иногда рационализаторские подразделения назывались отделами или бюро, однако разница в наименовании не имела принципиального значения.

Коренное отличие оргбюро от других органов рационализации заключалось в том, что оно являлось самостоятельным структурным подразделением учреждения и создавалось для рационализации управления и его процессов.

Оргбюро работали в тесном контакте с общественными нотовскими ячейками учреждений, кружками НОТ, ячейками лиги "Время", ячейками содействия по улучшению госаппарата, экономическими комиссиями и производственными совещаниями профсоюзов.

НК РКК СССР ставил задачу создания оргбюро во всех крупных учреждениях и распространения сети рационализаторских органов в отраслях народного хозяйства с тем, чтобы обеспечить совершенствование работы аппарата управления¹⁵.

Рационализация управления, проводимая в 1920-е годы, неизбежно приводила рационализаторов к необходимости совершенствования делопроизводства. Эта работа к тому же не требовала больших финансовых затрат и сложного оборудования.

Необходимость совершенствования делопроизводства диктовалась объективными причинами. Формы и методы делопроизводства, сложившиеся до революции, были непригодны для советских учреждений и требовали пересмотра. Во многих учреждениях делопроизводственные функции были расплывлены по структурным подразделениям, что вело к разбуханию штатов делопроизводственных служащих и затрудняло документооборот, приводило к медлительности в решении управленческих вопросов.

Рационализация делопроизводства в 1920-е годы развивалась по следующим направлениям: совершенствование организационных форм и методов работы делопроизводственных служб; регламентация документационного обеспечения управления (создание правил и инструкций по делопроизводству); организация документооборота; классификация документов; унификация систем документации.

Рационализаторы наркоматов и ведомств отводили важную роль созданию специальных подразделений, занимающихся делопроизводством в аппарате управления. Это канцелярии, секретариаты, экспедиции, машинописные бюро и т. п. Целью их организации была разумная централизация однотипных делопроизводственных функций в учреждениях. Курс на концентрацию этих функций был основным в работе рационализаторов.

С целью регламентации делопроизводства создавались правила и инструкции, которые отражали теоретические установки и практические достижения научной организации управленческого труда 1920-х годов и, в основном, строились на основе единой методики, разрабатываемой специалистами АТО НК РКК СССР и ИТУ¹⁶.

Рационализаторы 1920-х годов разрабатывали для своих учреждений централизованную и децентрализованную системы делопроизводства. Причем выбор системы зависел только от конкретных условий того или иного учреждения.

В то время считалось, что центральное место в делопроизводстве занимает вопрос о регистрации документов, обеспечивающий учет, контроль и справочную работу по документам. Эта операция была наиболее дорогостоящей, отвлекала значительные силы работников делопроизводства, многократно повторялась.

Поэтому в первую очередь рационализаторы обратились к совершенствованию процесса регистрации документов. В основном происходила замена журнальной системы регистрации карточными: индивидуальной или групповой. Причем обязательно учитывался профиль учреждения, объем документооборота, количество корреспондентов. Эти факторы были определяющими при выборе систем регистрации.

По данным ИТУ в учреждениях применялись такие системы регистрации документов: индивидуальная карточная система; групповая карточная система; комбинированная карточная система; комбинированные журналы.

Карточные системы регистрации явились шагом вперед по сравнению с журнальной системой регистрации, они повысили справочную способность регистратуры и устранили множественность регистрационных инстанций. Групповая карточная система регистрации способствовала сокращению массива регистрационных карточек, более тесно увязывала делопроизводство с архивом.

IV. Документозна́вство: історія, теорія, практика

Во второй половине 1920-х годов во многих учреждениях в соответствии с методическими указаниями ИТУ применялась и безрегистрационная система делопроизводства, тесно связанная с функциональным построением аппарата управления.

Безрегистрационная система предусматривала точную классификацию функций учреждения, детальное распределение отдельных вопросов деятельности между ответственными исполнителями, закрепление документов и дел за определенными лицами. В соответствии с классификационным планом входящий документ сразу направлялся заранее определенному исполнителю.

Однако безрегистрационная система делопроизводства вскоре проявила отрицательные качества аппарата управления. Почти полное отсутствие контроля исполнения, случаи утери документов, путаница с их пересылкой по инстанциям и другие недостатки доказали невозможность применения безрегистрационной системы делопроизводства при всех ее теоретически положительных характеристиках.

Безрегистрационная система требовала высокой квалификации кадров, четкой организационной структуры госаппарата. В то время эти факторы не были обеспечены. Неудача с пропагандой и внедрением безрегистрационной системы делопроизводства повлекла за собой и регрессивные процессы — многие учреждения после ее отмены вернулись к журнальным формам регистрации документов.

Наряду с безрегистрационной системой некоторые учреждения обращались и к «дублетной» системе делопроизводства¹⁷. Однако эта система не нашла распространения, от нее вскоре отказались из-за большого расхода бумаги и возрастания объема документооборота.

Анализ развития систем регистрации документов, разрабатываемых в учреждениях на основе методики ИТУ в 1920-е годы, показывает, как важно при рационализации учитывать конкретный организационный уровень развития аппарата управления, квалификацию сотрудников, уровень технической оснащенности аппарата. Попытки внедрения новых делопроизводственных систем обречены на неудачу, если они не отвечают внутренним потребностям учреждения и общему уровню развития аппарата управления. Кроме этого, в делопроизводстве, как в самой традиционной стороне управленческого процесса, очень важна психологическая подготовка сотрудников к любой реорганизации. Всякое нововведение должно быть обосновано теоретически, неоднократно проверено на практике и только после этого может быть рекомендовано для широкого освоения.

Вместе с тем практический опыт 1920-х годов по рационализации управленческого труда является важным источником для современных исследований в области совершенствования госаппарата и его документационного обеспечения.

В период 1920-х годов была проведена значительная работа как в области теории документоведения, так и в практической рационализации системы делопроизводства, особенно в центральных органах государственного управления — наркоматах. Венцом достижений ученых и специалистов 20-х годов можно считать разработку ими правил постановки архивной части делопроизводства в государственных, профессиональных и кооперативных учреждениях и предприятиях РСФСР (1928 г.) и проекта «Общих правил документации и документооборота» (1931 г.). Последние правила предполагали введение единой организации делопроизводства для всех учреждений. «Общие правила» явились серьезной попыткой разработать общегосударственные нормы в области работы с документами, однако они так и остались не реализованными из-за ликвидации их разработчика — ИТУ в 1932 г.

После этого серьезных попыток создания общей научно-методической базы делопроизводства в советских учреждениях не предпринималось вплоть до 70-х годов. Идея создания в СССР единой государственной системы делопроизводства впервые прозвучала в специальном постановлении Правительства СССР о механизации труда инженерно-технических работников и работников административно-управленческого аппарата, принятом в декабре 1959 г.¹⁸ Однако практическая работа по созданию системы началась в 1966 г., когда эта проблема была включена в пятилетний план развития народного хозяйства СССР на 1966-1970 гг. Главным разработчиком системы стал созданный в 1966 г. в системе Главного архивного управления Всесоюзный научно-исследовательский институт документоведения и архивного дела. В сентябре 1973 года основные положения Единой государственной системы делопроизводства были утверждены Государственным комитетом Совмина СССР по науке и технике и рекомендованы Министерством и ведомствам для использования их в практике работы для рациональной постановки делопроизводства¹⁹.

IV. Документозна́вство: історія, теорія, практика

ЕГСД представляла собой научно-упорядоченный комплекс правил, нормативов и рекомендаций по ведению делопроизводства, начиная с момента поступления или создания документов до передачи их в архив. В ЕГСД также излагались требования к службам делопроизводства в учреждениях и порядок их работы. Положение ЕГСД дополнялись Унифицированной системой организационно-распорядительной документации и подкреплялись соответствующими ГОСТами. ЕГСД сыграла значительную роль в деле упорядочения работы с документами и в оптимизации документационных процессов в масштабе страны.²⁰

Однако ЕГСД была рассчитана на ручные методы работы с документами и позволила лишь навести определенный порядок в делопроизводстве государственных учреждений, не ломая их бюрократической сути. Кроме этого, ЕГСД касалась лишь организационно-распорядительной документации, оставляя за пределами своего влияния остальные системы документации.

Таким образом, ЕГСД распространялась лишь на 7-12% всей документации, образующейся в деятельности аппарата управления. Узкое понимание делопроизводственной деятельности как только лишь работы с организационно-распорядительной документацией нанесло вред созданию единой документальной инфраструктуры в аппарате управления, отложило до лучших времен насущное требование организации полноценного информационно-документационного ресурса процессов управления. Да и техническая база для достижения такой цели была явно неудовлетворительна.

Проблемой стало также и то, что ЕГСД не имела статуса обще-государственного норматива, она была лишь рекомендована к использованию специальным решением бывшего Госкомитета СССР по науке и технике²¹.

Остается только догадываться, каким был бы эффект ЕГСД, если бы она была выполнена в соответствии с первоначальной идеей о вовлечении в число ее разработчиков Госплана, Госкомстата, Госкомтруда и Главархива СССР. Вряд ли в этом случае предел ее компетенции был бы определен только организационно-распорядительной документацией, а характер действия остался лишь как рекомендательный.

Проявившиеся на практике в 80-е годы проблемы, связанные с внедрением ЕГСД, и прогресс новых информационных технологий, обозначившийся с появлением электронно-вычислительных машин (ЭВМ) разного класса, привели к появлению проекта разработки Типовой системы документационного обеспечения управления (ТСДО). Задание на разработку ТСДО было утверждено Постановлением Госкомитета СССР по вычислительной технике и информатике от 7 июня 1988 г. Главным исполнителем темы был назначен ВНИИДАД²².

Разработка ТСДО проводилась в 1988-1990 гг. и была направлена на создание автоматизированной системы, реализующей в центральном аппарате министерства и ведомства положений Единой системы документационного обеспечения управления, государственных стандартов на унифицированные системы документации и других нормативно-методических документов. ТСДО предусматривала выполнение в автоматизированном режиме основных функций аппарата управления по работе с документами: подготовку и оформление документов; учет и регистрация документов; передачу документов; хранение документов; поиск документов; контроль исполнения.

Система была ориентирована на применение мини-ЭВМ и персональных компьютеров IBM PC XT/AT на базе индивидуальных рабочих мест или локальных сетей. Однако проект системы не был доведен до практического внедрения.

Распад СССР и возникновение новой российской государственности, переход к экономике рыночного типа ставят вопрос о создании адекватных требованиям времени единых норм и требований к системе документационного обеспечения управленческой деятельности. Повышение значения экономического фактора и юридической силы документов в управленческой деятельности делает актуальными исследования ученых и эксперименты практиков в области документации, направленные на отход от традиционного примата делопроизводства, от традиционного деления документации "по системам" и на переход к созданию высокоэффективных, использующих современные технико-технологические достижения систем управления всем комплексом информационно-документационных ресурсов при достижении стратегических и оперативных целей управления в любых организациях, особенно в государственном аппарате управления.

На наш взгляд, сегодня мы имеем гораздо больше шансов на успех в этом направлении, несмотря на все трудности, переживаемые народным хозяйством страны в современный период.

IV. Документозна́вство: історія, теорія, практика

Основанием для такого оптимизма является появление определенных предпосылок и факторов, которые позволяют по-новому взглянуть на данную проблему.

Прежде всего, следует отметить, что на государственном уровне складывается понимание важности для эффективного государственного управления проблемы его документационного обеспечения. Об этом говорит содержание распоряжения Президента Российской Федерации № 85-рп от 5 марта 1993 г. о необходимости создания единой системы документационного обеспечения исполнительных органов государственной власти, разработка Типовой инструкции по делопроизводству для министерств и ведомств РФ,²³ подготовка нового стандарта на организационно-распорядительную документацию, которая ведется ВНИИДАД и будет завершена в 1997 г. Отметим, что ВНИИДАД в рамках целевой комплексной программы "Развитие архивного дела" ведет подготовку новой редакции Единой государственной системы документационного обеспечения управления. Важным элементом в этом ряду является Инструкция по документационному обеспечению (делопроизводству) в Администрации Президента Российской Федерации²⁴. Все это позволяет надеяться на принятие в ближайшем будущем соответствующей правительственной программы в области документационного обеспечения.

Следующей предпосылкой является появление спроса на современные системы документационного обеспечения управления в органах государственного управления и особенно в коммерческих организациях. Работа механизма рынка и прибыли нацеливает менеджеров на эффективное управление, распространение маркетинга и рекламы; реальная конкуренция (особенно в торговой и банковской сфере) заставляет обратить внимание на необходимость построения информационных систем, обеспечивающих лучшее, чем у конкурента, использование информации для принятия решений. А следовательно, большее внимание уделяется вопросам управления документацией. Об этом говорит постоянный спрос на специалистов-документоведов.

Совершенно иная ситуация по сравнению с предыдущим десятилетием сложилась на рынке информационной техники и технологий, программного обеспечения, канцелярских товаров и оборудования офисов. Этот рынок дает возможность приобретать любые современные информационные системы и технологии. В связи с этим идет бурное насыщение государственных органов, других организаций и их офисов компьютерной и копировальной техникой, современными средствами связи, включая электронные сети, электронную почту и т.д. Грамотное использование этих технико-технологических новшеств по нашему мнению, должно опираться на строго выверенные рекомендации специалистов. Особенно важно это для государственного аппарата, который должен использовать сопрягаемые технические устройства и технологии на единой методологической базе.

Разработка новых подходов к организации документационного обеспечения управления обуславливается и развитием политических, экономических, торговых связей России с внешним миром, что способствует ее вхождению в мировое информационное пространство. В этих условиях российские организации встают перед необходимостью придерживаться международных стандартов в области обмена информацией.

Важнейшим фактором, который может обеспечить успех реализации программы создания системы документационного обеспечения управления, отвечающей требованиям сегодняшнего дня, является наличие в стране специального научно-исследовательского центра по документоведению — ВНИИДАД. Немаловажным является и то обстоятельство, что в стране налажена подготовка специалистов в области управления документацией любой квалификации. В России насчитывается три высших учебных заведения, ведущих подготовку специалистов по документоведению, множество средних учебных заведений и учебных центров (в том числе негосударственных), которые заняты в этой сфере обучения.

Однако реализация рассмотренных выше предпосылок в основном организационного характера не может принести искомого результата, если мы не поставим вопрос о том, какой по содержанию должна быть современная система документационного обеспечения управления в организации?

Анализ ситуации, сложившейся в управлении документацией, позволяет сформулировать актуальные задачи научных исследований и практической деятельности в этом направлении.

Прежде всего необходимо обратить внимание на создание правовой основы создания государственной системы управления документацией. Очевидна необходимость разработки и принятия Закона о документации. Такой закон мог бы сформировать

IV. Документоведение: история, теория, практика

правовую базу организации единого информационного пространства на территории России и определить компетенцию государства по отношению к документации как государственных, так и негосударственных организаций.

Следующим принципиальным шагом должно быть создание свода правил документирования деятельности новой государственной системы России, базирующихся на устойчиво применяемых на практике методах и формах работы, то есть возникает задача создания общероссийской системы документационного обеспечения государственного управления. Мы считаем, что такая система необходима, поскольку общая культура работы государственного аппарата еще не достигла уровня, позволяющего автоматически гарантировать качество и эффективность информационной работы служащих. Поэтому на протяжении достаточно длительного периода времени потребуются еще нормы, регулирующие документально-информационные процессы на общегосударственном уровне.

Возникает вопрос о параметрах и характеристиках общероссийской системы управления документацией (ОСУД). Система должна обеспечивать эффективный обмен информацией (документами) внутри государственных организаций и между ними, при этом должно быть достигнуто единообразие применяемых формуляров документов, методическое единство деятельности служб управления документацией в учреждениях данного уровня, внедрение современных технических средств и технологий, стыкуемых между собой в рамках всего государственного аппарата. Система, обслуживая аппарат управления, должна не только обеспечивать порядок документооборота, но и способствовать поиску и доставке на рабочие места руководителей и специалистов необходимой оперативной и ретроспективной информации в удобном для использования виде, т. е. опираться на современные достижения информационного менеджмента.

- ¹ Илюшенко М.П. История делопроизводства в дореволюционной России. — М.: РГГУ, 1993. — С.22-23.
- ² История делопроизводства в СССР / Под ред. Я.З.Лившица, В. А. Цикулина. — М.: МГИАИ, 1974. — С.15.
- ³ Жукowska О., Гольцев Б. Документация советских государственных учреждений. — М.: Моск. рабочий. — 1970. — С.18.
- ⁴ История делопроизводства в СССР. — Указ. соч. — С.23.
- ⁵ ПСЗ Российской империи. Собрание первое. — т. XX. — № 14392
- ⁶ Там же. — т. XXI. — № 24686
- ⁷ Там же. — Собр. второе. — т. XI. — Отделение второе. — № 9757
- ⁸ История делопроизводства в СССР. — Указ. соч. — С.57-59.
- ⁹ Рихтер И. И. Правила делопроизводства и делопроизводства казенных железных дорог. — Пгр., 1915.
- ¹⁰ Толстопятков В. М. Десятичная классификация, карточная система и вертикальный способ хранения, в применении к организации библиотеки, архива чертежей и регистрации деловых бумаг. — Воронеж, 1912.
- ¹¹ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Изд. 8-е. — М.: Политиздат, 1979. — т. 2. — С.444.
- ¹² Научная организация труда, производства и управления. Сборник документов и материалов 1918-1930 гг. — М., 1969. — С.303. Подробнее о деятельности ИТУ см.: Кузнецова Т.Е., Подольская И. А. Деятельность института техники управления по рационализации делопроизводства // Труды МГИАИ. — 1975. — т.31. — Вып.2.
- ¹³ Подробнее см.: Ларин М. В. Развитие организационных форм рационализации управленческого труда и делопроизводства в СССР. Уч. пособие. — М.: МГИАИ, 1982. — С.31-39.
- ¹⁴ Резолюции 2-й Всесоюзной конференции по НОТ (10-16 марта 1924 года). М., 1924. — С.18.
- ¹⁵ Техника управления. — 1928. — № 7. — С.191.
- ¹⁶ Карп Н.М. Делопроизводство судебных органов. М., 1930; Полов Н. А. Краткое руководство по карточной системе делопроизводства и основные правила письмоводства в главных краевых, областных и губернских судах. М., 1927; Руководство по делопроизводству в райотделах связи. — М., 1931; Эйхенвальд А. Правила организованного делопроизводства. — М., 1926 и др.
- ¹⁷ Техника управления. — 1925. — № 3. — С.40.
- ¹⁸ История делопроизводства в СССР. Указ. соч. — С.127.
- ¹⁹ Там же — С.137.
- ²⁰ Кузнецова Т.Е., Лосев В. И. Управленческая документация. — М.: Экономика, 1985. — С.7.
- ²¹ Единая государственная система делопроизводства (Основные положения). — М.: Главархив СССР, 1975.
- ²² ТСДО. Общесистемные документы т.1,2—СИФ ОЦНТИ ВНИИДАД, К 9115/1.1.1.
- ²³ Типовая инструкция по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации — М.: Росархив, 1994.
- ²⁴ Инструкция по документационному обеспечению (делопроизводству) в Администрации Президента Российской Федерации. — М., 1995.