

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ГУМАНИТАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ИСТОРИКО-АРХИВНЫЙ ИНСТИТУТ
Факультет документоведения и электронных архивов
Кафедра документоведения, аудиовизуальных и научно-технических архивов



Управление документацией: прошлое, настоящее, будущее

Материалы IV-й Международной
научно-практической конференции,
посвященной памяти
профессора Т. В. Кузнецовой
Москва, РГУ, 21–22 марта 2019 г.

УДК 651.4(05)+930.25(05)+004(05)

ББК 65.050.2я5+79.3я5+32.81я5

Сборник материалов IV Международной научно-практической конференции «Управление документацией: прошлое, настоящее, будущее», посвященной памяти профессора Т. В. Кузнецовой / отв. ред. и сост. Ю. М. Кукарина. — М.: ООО «ТЕРМИКА.РУ», 2019. — 768 с.
ISBN 978-5-6042890-1-3

УДК 651.4(05)+930.25(05)+004(05)

ББК 65.050.2я5+79.3я5+32.81я5

Статьи публикуются в авторской редакции

Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав.

ISBN 978-5-6042890-1-3

© ООО «ТЕРМИКА.РУ», 2019

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Предисловие</i>	14
Пленарное заседание	17
М. В. ЛАРИН	18
<i>От Генерального регламента — к правилам делопроизводства и архивного дела</i>	
Г. Н. ЛАНСКОЙ	35
<i>Системный подход в документоведении: происхождение, сущность, сферы применения</i>	
С. Э. УЛЬЯНЦЕВА	45
<i>Место и роль методолога по управлению документами в современной организации</i>	
А. Г. ГОРАК	54
<i>Формы удостоверения электронных документов в Польше</i>	
Р. СТЕМПЕНЬ	72
<i>Роль и значение метаданных в процессе архивирования электронных документов</i>	
Н. А. ХРАМЦОВСКАЯ	86
<i>Возрождение архивной науки как одно из условий успеха национальной программы «Цифровая экономика»</i>	
Л. Н. ВАРЛАМОВА	103
<i>Профессиональные стандарты для документоведов и архивистов: проблемы разработки и перспективы использования</i>	
Г. А. ДВОЕНОСОВА	112
<i>На чем основано доверие к документу?</i>	
Т. И. СЛАВКО	119
<i>Использование электронных документов в рамках реализации управленческих функций</i>	
Е. А. ПЛЕШКЕВИЧ	125
<i>О «левом» и «правом» уклонах в науке о документе</i>	
Ю. М. КУКАРИНА	136
<i>Разработка локальных нормативных актов в сфере документационного обеспечения управления на современном этапе</i>	
С. А. ГЛОТОВА	149
<i>Электронный кадровый документооборот как приоритетное направление развития сферы документационного обеспечения управления персоналом</i>	
Н. Г. СУРОВЦЕВА	157
<i>Реквизиты и метаданные: цифровая трансформация</i>	
Секция 1. История делопроизводства и бюрократии	165
Т. Г. АРХИПОВА	166
<i>Советская бюрократия: взгляд из XXI века</i>	

С. С. ИЛИЗАРОВ	175
<i>Ученый-исследователь + организатор = бюрократ? (Академик В. И. Вернадский во главе КИЗ АН СССР)</i>	
М. СИОМА	183
<i>Главные направления административной деятельности генерала Филициана Славоя Складковского</i>	
Е. В. ЛАТЫШЕВА	196
<i>Информационный потенциал Государственного архива Республики Крым в создании электронной базы данных служащих крымских таможен первой половины XIX в.</i>	
Н. Д. БОРЩИК	204
<i>Формулярные списки таможенных служащих как «коллективный портрет» чиновников Крымского полуострова к. XVIII — сер. XIX вв.: общее и особенное</i>	
Я. ЛОСОВСКИ	210
<i>Проблема классификации документов, фальсифицированных польским движением сопротивления в 1939–1945 гг.</i>	
Я. Г. ШУМСКИЙ	224
<i>Документы ЦК КПСС по истории советско-польских отношений как источник по истории партийного делопроизводства</i>	
М. КУЛИК	235
<i>Делопроизводство штаба русской Действующей армии в Царстве Польском</i>	
И. В. САБЕННИКОВА	245
<i>Роль документа в системе управления Советского государства</i>	
А. М. САФРОНОВА	254
<i>Определение В. Н. Татищева «с товарищи» об упорядочении делопроизводства в Канцелярии Главного заводов правления и сокращении письма (февраль 1735 г.)</i>	
Т. П. ПЕГИНА	262
<i>Формирование бланка документа в истории делопроизводства (на примере материалов Государственного архива Орловской области)</i>	
Т. Н. КАНДАУРОВА	277
<i>Социокультурный портрет военной бюрократии XIX в.: система структурных звеньев управления военных поселений</i>	
Е. С. ГЕРАСИМОВА	292
<i>Немного об истории экспертизы ценности документов по личному составу и составлении перечней</i>	
М. Ю. КИСЕЛЕВ	303
<i>Делопроизводство в учреждениях Академии наук СССР: к истории вопроса</i>	
И. С. БАШКОВА	313
<i>Нормативно-правовое обеспечение организации делопроизводства в Канцелярии Таврического гражданского губернатора в первой половине XIX в.</i>	
Т. А. КУЗЬМЕНКО	322
<i>Дипломы Академии наук СССР (РАН): к истории делопроизводства Академии</i>	

Л. Р. ПАРИЕВА	334
<i>Приказы генерал-лейтенанта барона П. Н. Врангеля на страницах крымских газет</i>	
Д. С. ГАЛИЕВА	345
<i>Документы Министерства путей сообщения РФ 1992–2004 гг. как источник по истории отечественной бюрократии</i>	
М. С. МААДЫР	353
<i>Из истории делопроизводства Тувинской Народной Республики (1921–1944 гг.)</i>	

Секция 2. Современные проблемы документационного обеспечения управления и подготовки документоведов..... 359

Л. Р. ФИОНОВА	360
<i>Преподавание дисциплины «Организация и технология документационного обеспечения управления» в рамках нового стандарта</i>	
А. К. ГАГИЕВА	369
<i>Методика разработки локальных актов для электронного документооборота в организациях Республики Коми на примере подготовки выпускных квалификационных работ студентов-документоведов Коми республиканской академии государственной службы и управления</i>	
А. Ю. КОНЬКОВА, А. А. ЯГАНОВА	377
<i>Современные тенденции подготовки кадров документоведов: комплексный подход при изучении административных регламентов предоставления услуг</i>	
Р. ДЕГЕН	400
<i>Ключевые события для управления документацией в Польше в XX и начале XXI столетия</i>	
Е. В. ТЕРЕНТЬЕВА	413
<i>Организационно-технологические особенности контроля исполнения в системах электронного документооборота</i>	
Н. Ю. ГУРЬЕВА	422
<i>Фразеологические проблемы деловой коммуникации в управлении документами</i>	
М. А. ЧИЧУГА	433
<i>Методика отбора и передачи на хранение документов коммерческих организаций (из опыта зарубежных стран)</i>	
М. М. ЖУКОВА	442
<i>Работа с аудиовизуальными документами в организации: вопросы нормативно-правового регулирования</i>	
Е. А. СКРИПКО	451
<i>Оптимизация документных процессов перед началом внедрения «1С:Документооборот» в строительной компании</i>	
Ю. В. ЩЕПАНСКАЯ	461
<i>Современные условия и практика документирования научной деятельности академических учреждений</i>	

Л. С. ПОЛОВНЕВА, Е. В. МАТВИЕНКО	470
<i>К вопросу о профессиональной подготовке бакалавров по направлению 46.03.02 «Документоведение и архивоведение» в Белгородском государственном национальном исследовательском университете и их трудоустройстве</i>	
Е. Г. GERMAN	483
<i>Аудиовизуальные документы: проблемы комплектования, описания и учета документов на различных носителях в архивных органах и учреждениях Челябинской области</i>	
Д. Н. ГРИБКОВ, А. С. РУМЯНЦЕВА	490
<i>Формирование профессиональной компетентности студентов направления подготовки «Документоведение и архивоведение»: из опыта работы Орловского государственного института культуры</i>	
В. Ф. ЯНКОВАЯ	501
<i>Проблемы нормативного регулирования в сфере документирования управленческой деятельности</i>	
М. А. СЛАВКО	512
<i>Аудиовизуальные электронные документы как исторический источник по исследованию движения ролевых игр в России</i>	
Е. В. КАРПЫЧЕВА	519
<i>Профессиональные стандарты и специальные системы документации транспортных организаций</i>	
Т. Н. ГАЙДУЧЕНКО	527
<i>Концепция учебной дисциплины «Оптимизация документационного обеспечения управления организации»</i>	
Е. Я. ГАЛИМОВА	532
<i>Развитие профессиональных компетенций документоведа в процессе обучения</i>	
Л. А. ДОРОНИНА, А. В. РЫКОВ	539
<i>Проблемы архивного хранения документов в коммерческих организациях</i>	
А. Н. ДУЛАТОВА	544
<i>Кадровая ситуация в документной деятельности: мониторинговое исследование</i>	
А. Н. ДУЛАТОВА, Е. В. РЮМШИНА	554
<i>Функциональная специализация документоведа: между нормативами и практикой</i>	
Н. Б. ЗИНОВЬЕВА	562
<i>Документы государственного управления и местного самоуправления как специфическая система документации</i>	
А. В. КРЫЛОВА	576
<i>Особенности работы с авторскими свидетельствами и патентными документами в России</i>	
А. С. МАТВЕЕВА	588
<i>Технологии защиты документов от фальсификации: теоретические аспекты курса</i>	

О. В. МЕДВЕДЕВА	593
<i>Документирование управленческой деятельности: правовой аспект</i>	
А. В. МЕЛЬНИКОВА	599
<i>Локальные нормативные акты: взгляд с позиции документоведения</i>	
Е. А. РЯДЧЕНКО	607
<i>Использование профессионального стандарта в развитии профессиональной карьеры секретаря и делопроизводителя</i>	
Л. В. СЕРГЕЕВА	615
<i>Нормативно-правовое регулирование работы с конфиденциальными документами</i>	
А. В. ФРЯЗИНОВ	627
<i>Человекочитаемый формат документа, полученного из системы межведомственного электронного взаимодействия</i>	
 Секция 3. Управление документацией в процессе исторического развития глазами молодых ученых	
635	
О. Н. БАЛАШОВА	636
<i>Перспектива реализации документооборота на блокчейн-системе</i>	
З. С. ВИНИЧЕНКО	641
<i>Проблемы внедрения и использования СЭД в организации (на примере СЭД DOCSVISION) и предложения по их решению</i>	
Р. С. ГОЛУБЕВ	652
<i>Организация электронного документооборота в компании «1С»: преимущества и недостатки, актуальность модели СЭД «1С» для применения в других организациях</i>	
М. В. ДЕМИНА	661
<i>Архивное хранение электронных документов</i>	
А. А. БАДЫНАЗЫН, А. О. ДОНГАК, М. С. МААДЫР	669
<i>Делопроизводство в Государственном архиве Тувинской автономной области (1944–1961 гг.)</i>	
О. В. ЕФАНЕНКОВА	676
<i>Сравнительная характеристика подходов к преподаванию документоведения Г. Н. Швецово-Водки, Н. Н. Кушнаренко и Н. Б. Зиновьевой</i>	
А. С. КУТИЛОВ	683
<i>Организация делопроизводства и архивного дела в общественных объединениях Северо-Западного федерального округа</i>	
А. С. ЛЕНЕВ, А. А. ЯГАНОВА	691
<i>Адаптация студентов к реальным практическим условиям деятельности как одна из составляющих учебного процесса</i>	
Е. О. ОСТОВСКИЙ	701
<i>Основные положения современной системы документационного обеспечения деятельности Римской курии</i>	

Н. И. ПЕТКОВА	724
<i>Нормативно-правовая регламентация работы с обращениями граждан в отделе муниципального архивного фонда администрации города Белгорода</i>	
И. А. ПРЯШНИКОВ	731
<i>Управление документацией и документооборот спортивных организаций: проблемы регламентирования деятельности</i>	
В. С. ТРОФИМОВА	738
<i>Специфика и технологии электронного документооборота</i>	
Е. Э. ХАФИЗОВА	744
<i>Делопроизводственная документация приходов и епархий Русской православной церкви в 2000-х годах в открытых электронных ресурсах</i>	

ПРЕДИСЛОВИЕ

В сборнике представлены материалы IV Международной научно-практической конференции «Управление документацией: прошлое, настоящее, будущее», посвященной памяти профессора Т. В. Кузнецовой, которая была проведена 21–22 марта 2019 года в Москве в Российском государственном гуманитарном университете.

Конференция посвящается памяти заслуженного профессора РГГУ, одного из основоположников научной дисциплины «документоведение», выдающегося педагога и учителя нескольких поколений документоведов — Татьяне Вячеславовне Кузнецовой. По существу эта конференция проводится ее учениками и последователями, объединяя всех, кто заинтересован в развитии документоведческой науки.

Организатором конференции традиционно выступает кафедра документоведения, аудиовизуальных и научно-технических архивов факультета документоведения и технотронных архивов РГГУ. Соорганизаторами конференции являются наши коллеги из Университета Марии Кюри-Склодовской (г. Люблин, Польша). В конференции приняли участие более 90 человек, среди которых: специалисты в области документоведения и документационного обеспечения управления, архивоведения, истории и антропологии бюрократии; преподаватели высших учебных заведений Российской Федерации, в которых осуществляется подготовка бакалавров и магистров по направлению «Документоведение и архивоведение»; представители консалтинговой группы «Термика», фирмы «1С», компании «Электронные офисные системы», представители научных организаций и высших учебных заведений Польши, студенты Историко-архивного института РГГУ и других высших учебных заведений Российской Федерации.

Сборник материалов конференции подготовлен в соответствии с программой конференции, которая включала пленарное заседание и три секционных заседания.

В рамках пленарного заседания были представлены 16 докладов, в которых освещались актуальные вопросы теории документоведения, а также целый ряд важных вопросов, связанных с постановкой и методологией организации документооборота в современных

организациях, с разработкой локальных нормативных актов в сфере документационного обеспечения управления, с разработкой и применением профессиональных стандартов и формированием национальной системы профессиональных квалификаций, с проблемами использования и организации хранения электронных документов в России и за рубежом, с перспективами реализации национальной программы «Цифровая экономика». В сборнике материалов конференции публикуется 13 докладов участников пленарного заседания конференции. Ведущими пленарного заседания были заведующий кафедрой документоведения, аудиовизуальных и научно-технических архивов РГГУ, к. и. н., доцент Ю. М. Кукарина и декан факультета документоведения и технотронных архивов РГГУ д. и. н., профессор Г. Н. Ланской.

В первой секции конференции «История делопроизводства и бюрократии» было представлено более 20 докладов, посвященных вопросам развития института дореволюционной и советской бюрократии, отдельным государственным деятелям, а также истории делопроизводства и документирования деятельности государственного аппарата в Российской империи, Царстве Польском и Советской России. В сборнике материалов конференции публикуется 19 докладов участников первой секции конференции. Ведущими первой секции были: хабилитированный доктор, адъюнкт кафедры архивоведения и вспомогательных исторических дисциплин Университета Марии Кюри-Склодовской А. Г. Горак, к. и. н., доцент кафедры документоведения, аудиовизуальных и научно-технических архивов РГГУ А. Ю. Конькова, старший преподаватель кафедры документоведения, аудиовизуальных и научно-технических архивов РГГУ Л. Р. Париева и к. и. н., старший научный сотрудник кафедры теории и истории культуры РГГУ Т. Н. Кандаурова.

Во второй секции «Современные проблемы документационного обеспечения управления и подготовки документоведов» было представлено 20 докладов, посвященных вопросам преподавания дисциплин документоведческого и архивоведческого цикла, разработки образовательных программ и обучения бакалавров и магистров по направлению подготовки «Документоведение и архивоведение»

в различных вузах страны, а также современным проблемам управления документацией, организации архивного хранения документов, организации работы с научно-технической и аудиовизуальной документацией. В сборнике материалов конференции публикуется 29 докладов как очных, так и заочных участников конференции. Данная секция традиционно является площадкой для активного обсуждения и диалога по текущим проблемам подготовки документо-ведческих кадров. Ведущими второй секции были: д. т. н., профессор, декан факультета вычислительной техники, заведующий кафедрой информационного обеспечения управления и производства Пензенского государственного университета Л. Р. Фионова, заведующий кафедрой документоведения, аудиовизуальных и научно-технических архивов РГГУ, к. и. н., доцент Ю. М. Кукарина и к. и. н., доцент кафедры документоведения, аудиовизуальных и научно-технических архивов РГГУ С. А. Глотова.

В третьей секции «Управление документацией в процессе исторического развития глазами молодых ученых» было представлено 6 докладов, посвященных как вопросам истории делопроизводства, так и актуальным аспектам организации электронного документооборота. В сборнике материалов конференции публикуется 13 докладов как очных, так и заочных участников конференции. Ведущей третьей секции была д. и. н., профессор кафедры документоведения, аудиовизуальных и научно-технических архивов РГГУ Г. А. Двоеносова.

Подводя общие итоги конференции, можно сказать, что это было масштабное и яркое событие, предоставившее возможность научного и творческого общения, обмена идеями и опытом работы большому кругу специалистов в области документоведения и архивоведения.

Ю. М. Кукарина

Пленарное заседание

Plenary session

М. В. Ларин

ОТ ГЕНЕРАЛЬНОГО РЕГЛАМЕНТА — К ПРАВИЛАМ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА И АРХИВНОГО ДЕЛА

В докладе отражены вопросы законодательного и нормативного обеспечения делопроизводства и архивов в историческом развитии, начиная с момента принятия Генерального регламента в 1720 г. Показано сходство и отличия в регулировании делопроизводства и архивного дела в Российской империи, в советский период истории и на современном этапе развития российского государства. Сделан вывод о необходимости нормативного закрепления за федеральными органами функции управления собственной документацией для эффективного решения задач Национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации».

Ключевые слова: делопроизводство, архивное дело, генеральный регламент, нормативное регулирование, история.

Сведения об авторе: Ларин Михаил Васильевич — доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой автоматизированных систем документационного обеспечения управления, Российский государственный гуманитарный университет (РГГУ), Москва, Российская Федерация.

E-mail: larin.m@rggu.ru

M. V. Larin

FROM THE GENERAL REGULATIONS — TO THE RULES OF OFFICE WORK AND ARCHIVING

The report reflects issues of legislative and regulatory support for office work and archives in historical development, starting with the adoption of the General Regulations in 1720. The conclusion was made about the need for regulatory consolidation of the function of managing its own documentation for federal agencies to effectively solve the tasks of the National Project «Digital Economy of the Russian Federation».

Key words: records management, archiving, general regulations, normative regulation, history.

General data about author: Larin Mikhail Vasilievich — doctor of Historical Sciences, Professor, Head of the Department of electronic records management systems, Historical and Archival Institute of the Russian State University for the Humanities (RSUH), Moscow, Russian Federation.

E-mail: larin.m@rggu.ru

В 2020 г. исполнится 300 лет с момента принятия Генерального регламента, первого нормативного акта, заложившего, как принято считать, основы делопроизводства и архивного дела в России. За три века в стране произошли кардинальные перемены в государственном устройстве и в организации государственного управления, неоднократно изменялись границы государства, происходили ожесточенные войны как с внешними врагами, так и внутри страны, сменялись поколения людей, развивался научно-технический потенциал страны. Вместе с тем, основы делопроизводства и архивного дела, заложенные Генеральным регламентом, на протяжении многих лет сохраняли свое фундаментальное значение и в основных своих чертах наблюдаются и в настоящее время. С одной стороны, такое постоянство и приверженность традиции можно считать положительной тенденцией, которая свидетельствует об устойчивости системы. С другой стороны, сохранение в цифровую эпоху архаичных форм и методов работы с документами может представлять собой серьезную угрозу прогрессивным преобразованиям в этой сфере.

Феномен Генерального регламента и живучести традиций, сложившихся после его ввода в действие, нельзя объяснить только лишь строгостью закрепленных в нем контрольных функций и системой наказаний. Очевидный успех этого нормативного документа можно объяснить тем, что он неразрывно связал задачи и функции управления с вопросами документирования и делопроизводства. Кроме того, в этом документе был аккумулирован опыт отечественного приказного делопроизводства и опыт ряда западноевропейских стран. Именно этим обусловлены особенности Генерального регламента, которые позволили ему сыграть ключевую роль в организации делопроизводства и архивного дела в России.

Следует отметить, что еще в предшествующий период развития России (до начала XVIII в.) уже осуществлялись попытки нормативного регулирования организации работы с документами. Знаменитый ученый-историк С. О. Шмидт утверждал, что органы, специально предназначенные для производства документов, «появляются тогда, когда общество не может нормально жить, точнее сказать, функционировать без фиксации обыденного в его жизни. Это происходит обычно в период образования централизованного государства» [1]. Известный историк делопроизводства К. Г. Митяев указывал, что так называемое приказное делопроизводство строилось не только на традициях, но и «на указаниях закона». Он заметил, что, помимо судебных, законодательный материал содержали указы царя и приговоры Боярской думы. Из указов царя, применительно к деятельности отдельных приказов, составлялись указные книги, служившие дополнением к судебникам. В середине XVII в. Земским собором был утвержден выдающийся памятник русского права «Соборное уложение», в котором, среди прочего, были изложены и отдельные нормы в отношении документирования государственного управления (например, письменного оформления различных договоров). Однако дальнейшее укрепление государства требовало углубления законодательства прежде всего в сфере управления.

В период правления Петра Великого, как известно, были осуществлены грандиозные преобразования во всех сферах государственной и общественной жизни России. Реформы привели к построению новой системы органов государственного управления в условиях абсолютной монархии. Укрепление государства, рост численности управленческого аппарата, усложнение бюрократического механизма привели к необходимости упорядочения государственного делопроизводства, усилению его правовой основы. В отличие от предшествующего периода, когда делопроизводство в приказах основывалось на канцелярских традициях, в государственных учреждениях петровского времени и всего XVIII в. формы и применение документирования все решительнее определялись законодательством [2].

В 1720 г. был составлен Генеральный регламент, который определял задачи, функции, структуру и порядок работы коллегий — основного

звена высших органов государственного управления, и который 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 систему. Генеральный регламент давал законченную организационную форму и систему норм по документированию деятельности коллегий. Важно отметить, что Генеральным регламентом было впервые введено понятие архивов и определен порядок сдачи в них законченных производством дел. Таким образом, Генеральный регламент законодательно закрепил порядок работы *со всеми видами документов* государственных учреждений с момента их создания до передачи на архивное хранение.

В результате петровских реформ коллежское делопроизводство стало тем краеугольным камнем, на котором строилось российское делопроизводство в течение почти двух последующих столетий. Созданная в результате петровских реформ административная система оказалась весьма устойчивой и сохранялась в принципе на протяжении всего дореволюционного периода [3]. Реализация положений Генерального регламента позволила не только своевременно решать задачи делопроизводства учреждений Российской империи, но и сохранить для потомков архивные документы эпохи. В целом реформы государственного аппарата первой четверти XVIII в. установили в России единообразную систему организационного устройства и делопроизводства государственных учреждений на основе бюрократического централизма.

Следующий этап изменений российского государственного делопроизводства наступил в начале XIX в. — при Александре I. Реформа центрального управления, направленная на адаптацию государственного аппарата к новым, сложившимся к тому времени в стране экономическим и общественным условиям, вызвало активизацию процесса развития делопроизводства. По мнению крупного отечественного историка Н. П. Ерошкина, для успешного осуществления реформ был необходим переходный период: для накопления опыта, привычек, освоения новых форм делопроизводства, достижения слаженности

всего государственного аппарата [4]. Как известно, в 1802 г. были созданы первые министерства, а в 1811 г. был принят Закон «Общее учреждение министерств», который установил их функции, структуру и сферу деятельности с учетом девятилетнего опыта.

Важно отметить, что этот нормативный акт сохранил важную особенность Генерального регламента, а именно: одновременно с основными функциями министерств были установлены и формы документирования этих функций и сформулированы общие требования к делопроизводству. Кроме того, законом был определен порядок документооборота, а также процедуры делопроизводства от момента поступления дел до отчетов об исполнении. В министерствах была создана единообразная система канцелярий, в которых сосредотачивалось все «письмоводство» [5]. Несмотря на позднейшие изменения организации и структуры, принципов деятельности и делопроизводства органов управления Российской империи, «Общее учреждение министерств» оставалось основным законодательным актом, определяющим порядок функционирования министерств и системы делопроизводства вплоть до советского периода отечественной истории.

Таким образом, делопроизводство в период своего развития до революции 1917 г. прошло длительный и сложный путь от зарождения простейших форм документирования деятельности первых органов государственного управления — приказов на базе традиций и обычаев — до детально регламентированного, основанного на законах Российской империи государственного делопроизводства, постепенно превращаясь из технического элемента в важную неотъемлемую часть государственного управления. Вслед за А. Н. Соковой подчеркнем, что в дореволюционной России «делопроизводство рассматривалось как организация всего документального массива учреждения [6].

В то же время следует заметить, что наладить централизованное управление архивным делом, детально регулируемое законодательством, в России до 1917 г. не удалось. Хотя такие попытки неоднократно предпринимались выдающимися архивистами прошлого: Г. А. Розенкампом, Н. В. Калачовым, Д. Я. Самоквасовым [7, 8].

После разрушения Российской империи новая советская власть, отказавшись от прежнего законодательства, приступила к формированию правовых основ функционирования государства. Наряду с разрушением имперской государственной машины было формально ликвидировано и прежнее делопроизводство. Советская власть заменила старый чиновничий аппарат представителями рабочих и солдат. Профессор Т. В. Кузнецова отмечала в связи с этим, что «борьба со старым чиновничеством привела к сплошной замене квалифицированных кадров непрофессиональными работниками. Это в свою очередь привело к резкому падению культуры управленческого труда» [9].

К тому же единого нормативного акта, подобно Генеральному регламенту, регулирующего работу новоиспеченных органов управления (наркоматов), принято не было. Соответственно, не были проработаны и вопросы документирования работы наркоматов и организации делопроизводства в них. Отдельные положения декретов советской власти и других нормативных актов начального периода лишь в той или иной степени касались делопроизводства и документации¹. Попытки разработки «Общих правил документации и документооборота» для всех учреждений страны успехом не увенчались. Вопросы регулирования делопроизводства опустили на ведомственный уровень.

На этом фоне в сфере делопроизводства стали более активно проявлять себя органы управления архивным делом. Известно, что декретом СНК от 1 июня 1918 г. «О реорганизации и централизации архивного дела» был образован Единый государственный архивный фонд. Был создан и первый орган централизованного управления

¹ Так, 24 декабря 1917 г. был издан декрет СНК «О порядке издания приказов или распоряжений». Декрет 2 марта 1918 г. «О форме бланков государственных учреждений» внес изменения в бланк письма, введя в него новые названия государства и ведомств, но сохранив неизменной форму письма. Декретом 3 августа 1918 г. запрещалось «употребление печати со старым гербом (двуглавым орлом)», и все учреждения обязывались «обзавестись печатями с новым гербом Советской республики». Закон о торговых книгах (3 августа 1918 г.) предписал всем частным торговым и торгово-промышленным предприятиям вести журнал и реестр инвентарей. К закону были приложены образцы форм документов, заверений и визируваний, которые основаны на дореволюционном опыте. В связи с созданием советской гербовой печати 6 июля 1922 г. был издан декрет ВЦИК и СНК «О порядке пользования печатями с государственным гербом» и др.

архивами — Главное управление архивным делом. Центральные органы управления архивным делом в дальнейшем неоднократно подвергались реформированию и переименованиям. Однако основные функции ведомства, сформулированные в Положении о Центрархиве РСФСР 1922 г., сохранились и в дальнейшем. На этот орган возлагалось «общее руководство постановкой архивной части текущего делопроизводства в правительственных учреждениях РСФСР» [10]. Уже к середине 1920-х гг. архивистам удалось распространить свое влияние на ведомства и наладить согласованную работу с НК РКИ СССР. Результатом этого взаимодействия стала совместная подготовка «Правил постановки архивной части делопроизводства в государственных, профессиональных и кооперативных учреждениях и предприятиях РСФСР» (1928 г.). Эти правила касались в основном вопросов научно-технической обработки документов, прежде всего организационно-распорядительного характера, и передачи их на архивное хранение. Именно с этого времени, по мнению ведущего ученого-документоведа А. Н. Соковой, началось обособление системы организационно-распорядительной документации, которая и стала основным предметом деятельности делопроизводственных служб.

Таким образом, вопросы регулирования делопроизводства, начиная с 1920-х гг., перешли к архивным органам. Постановлением Совнаркома СССР от 29 марта 1941 г. № 723 на архивные органы были возложены следующие задачи: разработка инструкций по постановке документальной части текущего делопроизводства в учреждениях, организациях и предприятиях; наблюдение за ведением документальной части делопроизводства; охрана документальных материалов в текущем делопроизводстве; решение вопросов о политической, практической и научной ценности всех (общих, секретных, технических и т. п.) материалов Государственного архивного фонда, в том числе и образующихся в текущем делопроизводстве, и установление сроков хранения этих материалов [11]. Для этого Положения о ГАФ СССР характерно нормативное закрепление термина «документальная часть текущего делопроизводства», который должен был определить границы ответственности архивных органов за документацию в действующих учреждениях.

В дальнейшем архивными органами была предпринята попытка создания единого нормативного документа, регламентирующего делопроизводство и учитывающего потребности как самих учреждений, так и архивной службы. Такой типовой проект был подготовлен в 1943 г. К. Г. Митяевым [12], однако в условиях Великой Отечественной войны проект не был принят. В дальнейшем Главархив пытался управлять документальной частью делопроизводства с помощью инструкций типового характера, которые совершенно не учитывали достижения научно-технического прогресса [13]. Видимо поэтому К. Г. Митяев, выступая в ГАУ СССР в 1960 г., характеризуя современное делопроизводство, ядовито заметил: «Мы живем системой регистрации, разработанной еще в XVII–XVIII веках» [14].

В этот период времени резко актуализировалась проблема создания единого нормативного документа, упорядочивающего работу с управленческой документацией в стране, что было обусловлено как состоянием делопроизводства, так и начавшейся работой по механизации управленческих работ. В 1963 г. Главархивом СССР был выпущен первый общесоюзный нормативный документ, касающийся делопроизводства, — «Основные правила постановки документальной части делопроизводства и работы архивов учреждений, организаций и предприятий СССР». В том же году Совет Министров СССР в постановлении «О мерах по улучшению архивного дела в СССР» дал поручение о разработке Единой государственной системы делопроизводства в целях регулирования и координации общих сторон документного хозяйства страны на базе применения новой техники.

Спустя десять лет, в сентябре 1973 г., Основные положения Единой государственной системы делопроизводства (ЕГСД) были утверждены Государственным комитетом Совета Министров СССР по науке и технике и рекомендованы министерствам и ведомствам для использования их в практике для рациональной постановки делопроизводства [15]. 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. Положения ЕГСД дополнялись Унифицированной системой организационно-распорядительной документации и подкреплялись соответствующими ГОСТами. Однако ЕГСД не имела общегосударственного нормативного статуса — она была лишь рекомендована к использованию специальным решением Госкомитета СССР по науке и технике. Тем не менее ЕГСД и ее последующая модификация (ЕГСДОУ) сыграли значительную роль в деле упорядочения работы с документами и в оптимизации документационных процессов в масштабе страны [16].

Архивное дело в СССР регулировалось рядом нормативных актов. В их числе следует назвать Положение о государственном архивном фонде, правила работы государственных и ведомственных архивов, а также перечни документов с указанием сроков хранения. Их юридический статус определялся рангом органа, который их издавал, — Главного архивного управления при Совете Министров СССР. В необходимых случаях авторитет нормативного акта закреплялся постановлениями Совета Министров СССР [17]. В 1956 году были приняты «Правила работы архивов учреждений, организаций и предприятий СССР» [18], что способствовало улучшению качества работы ведомственных архивов. Для усиления контроля над деятельностью ведомственных архивов в структуре ГАУ СССР был незамедлительно создан отдел «ведомственных архивов и делопроизводства» [19]. Как не сравнить эту ситуацию с современным положением, когда с появлением новых задач в сфере делопроизводства в Росархиве не произошло никаких структурных изменений!

К 1960-м гг. архивисты уже накопили достаточный опыт и выполнили несколько серьезных методических работ, касающихся делопроизводства [20]. В 1986 году разработаны новые «Основные правила работы ведомственных архивов» [21]. Во введении к Основным правилам подчеркивалось, что они являются обязательными для всех министерств, ведомств, учреждений и организаций страны, включенных в состав организаций, документация которых после соответствующего отбора поступает в ГАФ СССР. Правила 1986 года были подготовлены с учетом того, что в 1984 году были изданы новые Правила работы государственных архивов, положения которых

о работе с ведомственными архивами необходимо было закрепить в специальном нормативном документе.

В целом советский этап развития отечественного архивного дела и делопроизводства можно оценить позитивно. Отметим наличие государственной системы делопроизводства, успешно реализованной на практике. Вместе с тем следует подчеркнуть, что в советский период статус нормативных документов, регулирующих вопросы делопроизводства, значительно понизился. Если в Российской империи вопросы делопроизводства регулировались законодательными актами, то в СССР государственное делопроизводство законодательством не регулировалось, вопросы его функционирования определялись на ведомственном уровне. В свою очередь, архивное дело было обеспечено целым комплексом нормативных актов, регулирующих работу как государственных архивов, так и архивов ведомств.

После 1991 г. важнейшим нормативным правовым актом стала Типовая инструкция по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации [22]. Типовая инструкция устанавливала общие требования к документированию управленческой деятельности и организации работы с документами в министерствах и ведомствах Российской Федерации, их территориальных органах в субъектах Российской Федерации и подведомственных организациях. Это был первый нормативный правовой акт в сфере российского делопроизводства новейшего времени. В 2000 г. была утверждена новая редакция этого документа, положения которого охватывали все этапы жизненного цикла документа [23]. Инструкция способствовала установлению общих требований к функционированию служб документационного обеспечения управления, унификации форм и методов работы с документами.

После перехода Росархива в ведение Министерства культуры Российской Федерации за агентством в сфере делопроизводства сохранились лишь задачи согласования перечней документов, образующихся в процессе деятельности федеральных органов государственной власти и подведомственных им организаций, с указанием сроков их хранения, а также примерных номенклатур дел, инструкций по делопроизводству федеральных органов государственной власти [24]. Для налаживания

эффективного управления документами этих полномочий было явно недостаточно. При этом следует заметить, что ни один федеральный орган исполнительной власти не был наделен функциями регулятора государственного делопроизводства. Для упорядочения взаимоотношений между федеральными органами исполнительной власти как по вертикали, так и по горизонтали (внутри управленческих блоков) Правительством Российской Федерации в 2004–2005 гг. были утверждены типовые регламенты, в которых помимо порядка взаимодействия и организации деятельности федеральных органов закрепились и некоторые принципы организации делопроизводства.

В результате произошедших изменений возникла необходимость актуализировать действующую Типовую инструкцию по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, поэтому был разработан нормативный документ, утвержденный приказом Минкультуры России [25]. Из новой инструкции были исключены положения и нормы, установленные типовыми регламентами, и учтены положения актуального на тот момент времени ГОСТ 6.30-2003, устанавливающего требования к оформлению документов.

Большие надежды ученых и специалистов на улучшение постановки делопроизводства связывались с принятием нового Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» в 2004 г. Однако, как и в предыдущем законодательном акте, в новом законе не нашлось места вопросам делопроизводства и перехода на электронное документирование. Не улучшило ситуацию в сфере делопроизводства и принятие нового закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Лишь в самый последний момент в текст закона удалось включить положения, касающиеся документированной информации.

В результате законом была установлена норма, определяющая, что в федеральных органах исполнительной власти документирование информации осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. Правила делопроизводства и документооборота, установленные государственными органами, органами местного самоуправления, должны соответствовать требованиям, установленным Правительством Российской Федерации

в части делопроизводства и документооборота для федеральных органов исполнительной власти. Именно эта норма закона и позволила впоследствии изменить ситуацию в государственном делопроизводстве в лучшую сторону.

Для реализации норм вышеназванного закона в 2009 г. постановлением Правительства Российской Федерации были разработаны и утверждены Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти [26]. Эти правила установили единый порядок делопроизводства, в том числе с применением электронных документов, на федеральном уровне. С принятием Правил был совершен переход от Типовой инструкции по делопроизводству для федеральных органов исполнительной власти к документу более высокого нормативного статуса. Можно утверждать, что Правила делопроизводства стали современным аналогом Единой системы государственного делопроизводства.

Кроме этого, в целях внедрения системы межведомственного электронного документооборота (МЭДО) Правительство РФ 22 сентября 2009 г. утвердило Положение о системе межведомственного электронного документооборота, а затем, в 2010 г., и Единую систему межведомственного электронного взаимодействия. Список федеральных нормативных документов данного направления в 2014 г. был дополнен Правилами обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия.

С принятием Правил делопроизводства стала очевидной потребность в нормативном документе, регламентирующем работу многочисленных архивов в различных организациях. В 2010 г. началась работа над новыми правилами их работы. Эти правила в 2015 г. были утверждены Министерством культуры России. Кроме своего основного назначения, этот нормативный документ призван обеспечить преемственность требований к управлению документами на всех этапах его жизненного цикла с момента включения документа в документальный фонд организации и до передачи его на хранение в государственный (муниципальный) архив или уничтожения по истечении срока хранения. В правилах впервые даны положения по хранению, комплектованию, учету и использованию электронных

документов. Принятие Правил имеет большое значение для обеспечения единых требований к организации работы с документами на всех этапах его жизненного цикла, начиная с момента их создания и заканчивая хранением в государственном (муниципальном) архиве.

С изменением статуса Росархива в 2016 г. был расширен круг его полномочий, изменились задачи и функции в сфере государственного делопроизводства. Это преобразование уже дало первые результаты: разработана Примерная инструкция по делопроизводству в государственных организациях [27], выполнена уникальная разработка Типовых функциональных требований к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов [28, 29]. Завершается подготовка новых Правил делопроизводства для государственных органов, которые будет устанавливать теперь Федеральное архивное агентство (Росархив). Причем эти Правила делопроизводства должны распространяться не только на государственные органы, но и на органы местного самоуправления.

Подводя итоги, следует сказать, что в настоящее время в сфере делопроизводства и архивного дела сложилась непростая ситуация. Если архивное дело регулируется законом и комплексом правил (не будем затрагивать вопросы их качества — это предмет отдельного исследования), то в сфере делопроизводства положение дел совершенно иное. Прежде всего, следует посетовать на отсутствие закона о делопроизводстве в Российской Федерации. Кроме этого, проведенный анализ положений о федеральных органах исполнительной власти показал, что ни в одном из них не отражена функция управления документами. Иначе говоря, в положениях не зафиксирована обязанность органов управления вести делопроизводство, документировать свою деятельность, сохранять документальный массив в течение установленных сроков. Видимо, поэтому данные мониторинга, которые регулярно проводит ВНИИДАД, постоянно показывают рост объемов документооборота. Даже наличие правил делопроизводства, инструкций, стандартов, не обеспечивает должного уровня организации делопроизводства в государственных организациях.

На наш взгляд, в этой ситуации полезно вернуться к фундаментальному принципу неразрывной связи функций управления и их документационного обеспечения, который был впервые зафиксирован в Генеральном регламенте 1720 г. Представляется, что без нормативно-го закрепления в федеральных органах функции управления собственной документацией затруднительно перейти к новому этапу развития государственного делопроизводства — этапу глобального применения цифровых инструментов управления документами с учетом задач, поставленных в «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг.», и Национальном проекте «Цифровая экономика Российской Федерации» [20].

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Шмидт С. О. У истоков российского абсолютизма. — М.: Прогресс, 1996. — С. 451–452.
2. Митяев К. Г. История и организация делопроизводства в СССР. — М.: МГИАИ, 1959. — С. 34–42.
3. Медушевский А. Н. Утверждение абсолютизма в России. — М.: Текст, 1994. — С. 54.
4. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. — М.: Высш. школа, 1983. — С. 156.
5. ПСЗ Российской империи. Собр. первое. — Т. XXI. — № 24686.
6. Сокова А. Н. К вопросу о формировании советского делопроизводства // Документоведение: теория и практика: избр. тр. — М.: ВНИИДАД, 2009. — С. 218.
7. Мазин К. А. Проекты архивной реформы в России конца XIX — нач. XX вв.: автореф. дис. ... канд. ист. наук: 05.25.02 / МГИАИ. — М., 1987.
8. Цеменкова С. И. История архивов России с древнейших времен до начала XX века. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2015. — 155 с.
9. Кузнецова Т. В. Деятельность ЦКК — НК РКИ по совершенствованию работы управленческого аппарата // Российская государственность: традиции, преемственность, перспективы: Материалы

П чтений памяти профессора Т. П. Коржихиной, 26–27 мая 1999 г. / РГГУ. — М., 1999. — С. 147.

10. Основные декреты и постановления советского правительства по архивному делу 1918–1982 гг. // Главархив СССР. — М., 1985. — С. 14.

11. Перечень типовых документальных материалов, образующихся в деятельности народных комиссариатов и других учреждений, организаций и предприятий Союза ССР, с указанием сроков хранения материалов. — М., 1943.

12. Инструкция по постановке документальной части и охране документальных материалов текущего делопроизводства в народных комиссариатах и других учреждениях, организациях и предприятиях Союза ССР // СИФ ОЦНТИ ВНИИДАД. — № 8293.

13. Примерная инструкция о делопроизводстве в совнархозах, министерствах и ведомствах РСФСР, советах министров автономных республик, исполнительных комитетах местных Советов депутатов трудящихся // Библиотека нормативно-правовых актов СССР: [сайт]. — URL: http://libussr.ru/doc_ussr/usr_5726.htm.

14. ГА РФ. Ф. Р-5325. Оп. 3. Д. 420. Л. 69.

15. Единая государственная система делопроизводства (Основные положения) // Главархив СССР. — М., 1974.

16. Кузнецова Т. В., Лосев В. И. Управленческая документация. — М.: Экономика, 1985. — С. 7.

17. Постановление СМ СССР от 07.02.1956 «О мерах по упорядочению режима хранения и лучшему использованию архивных материалов министерств и ведомств» // Научно-информационный бюллетень ГАУ МВД СССР. — 1956. — № 1.

18. Правила работы архивов учреждений, организаций и предприятий (утв. Приказом МВД СССР от 01.06.1956 № 360). — М.: Профиздат, 1956.

19. Хорхордина Т. И. История отечества и архивы: 1917–1980-е гг. — М.: РГГУ, 1994. — С. 312.

20. Примерная инструкция о делопроизводстве в совнархозах, министерствах и ведомствах РСФСР, советах министров автономных республик, исполнительных комитетах местных Советов депутатов трудящихся // СП РСФСР. — 1961. — № 28. — Ст. 125.

21. Основные правила работы ведомственных архивов (одобрены коллегией Главархива СССР 28.08.85, приказ Главархива СССР от 05.09.85 № 263). — М., 1986.

22. Типовая инструкция по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации / Росархив (утверждена председателем Комитета по делам архивов при Правительстве Российской Федерации 6 июля 1992 г.). ВНИИДАД. — М., 1994.

23. Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (утверждена приказом Федеральной архивной службы от 27 ноября 2000 г. № 68) / ВНИИДАД. — М., 2001. — 88 с.

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 290 «О Федеральном архивном агентстве» // Российская газета. — 2004. — 22 июня. — № 3507.

25. Приказ Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 08.11.05 № 536 «О Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти» (зарегистрирован в Минюсте России 27.01.2006 № 7418) // Информационный банк «Российское законодательство» (Версия Проф).

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» (ред. от 26.04.2016) // Собрание законодательства РФ. — 22.06.2009. — № 25. — Ст. 3060.

27. Приказ Росархива от 11.04.2018 № 44 «Об утверждении Примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях» (зарегистрирован в Минюсте России 17.08.2018, № 51922).

28. Суровцева Н. Г. Разработка Типовых функциональных требований к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов // Архивное дело на современном этапе: проблемы, практика, инновации: Материалы международной научно-практической конференции, Алматы, 12–13 октября 2017 г. — С. 8–10.

29. Суровцева Н. Г. Требования к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов: проблемы и решения // Вестник архивиста. — 2019. — № 1. — С. 102–113.

30. Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собрание законодательства РФ. — 2017. — № 20. — Ст. 2901; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 07.08.2017. — № 32. — Ст. 5138.



КУЗНЕЦОВА
Татьяна
Вячеславовна
(1933–2011)

© 2019 ООО «ТЕРМИКА.РУ»



Профессор, заслуженный профессор РГГУ, член-корр. Международной академии информатизации, член Ученого совета РГГУ, бессменный руководитель кафедры делопроизводства (впоследствии — документоведения) Историко-архивного института Российского государственного гуманитарного университета на протяжении более 30 лет.

Т. В. Кузнецова — один из инициаторов создания и главный редактор первых профессиональных журналов в сфере документационного обеспечения управления «Секретарское дело» (с 1996 г.) и «Делопроизводство» (с 1997 г.).

Поступив в 1951 г. после окончания школы в Историко-архивный институт, она так и не уходила из него, будучи студенткой, аспиранткой, сотрудником, а с 1991 г. и до конца жизни — заведующей кафедрой документоведения.

Будучи глубоко убежденной в государственной значимости делопроизводства и внедрения современных методов работы с документами в систему управления в стране, Т. В. Кузнецова внесла неоценимый вклад в становление и развитие документоведения. Она впервые поставила вопрос о месте специалистов — выпускников факультета делопроизводства МГИАИ — в системе органов управления и их подготовке.

В 1990-е годы более чем в 110 вузах страны были открыты факультеты и кафедры, готовящие специалистов по документоведению. Т. В. Кузнецова лично оказывала организационную и методическую помощь в открытии специальности «Документоведение и документационное обеспечение управления».

Высочайший профессионал в своей сфере, обладавший уникальными знаниями, опытом, настойчивостью в решении самых сложных задач, она повлияла на судьбы многих людей. Под ее руководством защищены 27 диссертаций, написаны 20 учебников и учебных пособий, более 270 других научных работ.

Управление документацией: прошлое, настоящее, будущее

Материалы IV-й Международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Т. В. Кузнецовой

Москва, РГГУ, 21–22 марта 2019 г.