

УДК 651

ДОКУМЕНТИРОВАНИЕ РАСПОРЯДИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

© О.В. Медведева, А.А. Аветисян

Аннотация. Представлен обзор истории формирования современного состава распорядительных документов. Рассмотрена история возникновения грамот, указов, наказов, приказов и других документов, начиная с XII века. Описаны изменения, происходившие в применении распорядительных документов, в связи с реформированием системы управления в XVIII, XIX и XX веках. Рассмотрены современные виды документов, которыми оформляется распорядительная деятельность органов власти и организаций. Изучены изменения, происходящие в настоящее время и связанные с цифровизацией управления.

Ключевые слова: документирование распорядительной деятельности; распорядительные документы; приказ; распоряжение; решение; постановление

Деятельность ни одного органа власти и управления невозможна без издания распорядительных документов. Распорядительными являются документы, фиксирующие решения организационных и административных вопросов, которые касаются деятельности организаций, отдельных должностных лиц и граждан.

Распорядительные документы возникли в связи с необходимостью фиксации и передачи поручений верхних уровней власти подчиненным должностным лицам и государственным органам. Первыми такими документами считают грамоты.

Следует отметить, что слово «грамота» являлось общеупотребительным для всех видов документов, которые существовали на тот момент. Началом процесса специализации документов следует считать формирование централизованной власти, постоянного аппарата управления. В рамках этого процесса происходит функциональное выделение видов грамот. Интересно, что распорядительная функция в них не была основной, а дополняла правовую и судебную [1, с. 70]. В частности, выделяются жалованные грамоты, которые включали вотчинные, вотчинные льготные, льготные, кормленые, мытные, поместные грамоты. Помимо жалованных существовали заповедные, земские уставные, невместные, обыскные, отдельные, отзывные, отказные, отписные, предель-

ные, послушные, приговорные, приставные, отдельные, сыскные, указные и прочие грамоты¹.

Жалованная грамота как документ появилась в XII веке и просуществовала вплоть до начала XVIII века. Ее имели право издавать князья, цари, митрополиты, игумены монастырей. Текст документа содержал две части: в первой указывалось пожалование кому-либо чего-либо, а во второй – давались указания о выполнении управленческих действий, связанных с этим пожалованием. Впоследствии они стали называться дипломами и патентами.

Одним из первых распорядительных документов также можно считать наказ (наказную память), то есть наставление, поучение, распоряжение. Наказы появились в конце XV века, указы воеводам стали активно применяться с начала XVII века, но в следующем столетии они получили статус законодательного документа и характер инструкции.

Существуют два способа принятия управленческих решений – единоначальный и коллегиальный, первый из них практически до XIX века был прерогативой верховной власти. Так, для XVIII века характерно разноуровневое производство указов: Императорской власти, Сената, коллегий и др. Решения коллегиальных органов оформлялись протоколами и журналами, что было официально закреплено указом от 7 октября 1707 г. «О введении протоколов в Консилие министров» [1, с. 74]. Но фактически они редко содержали распоряжения и лишь служили основанием для издания указов. Указ, в свою очередь, произошел от царских грамот и представлял собой распоряжение главы государства законодательного или распорядительного характера, а начиная с XVIII века – также распоряжение вышестоящего учреждения нижестоящему учреждению или конкретному должностному лицу [2, с. 226].

В этой связи следует назвать также приговор, который в течение долгого времени не существовал как самостоятельный вид документа, а представлял собой только составную часть распорядительной формулы документа, издававшегося коллегиальным органом. Приговоры царя и Боярской думы вносились в приказах в «записные книги» в виде записей. По мнению исследователей, приговор являлся внутренним документом Боярской думы, на основании которого издавались распорядительные документы.

Министерская система управления в XIX веке привела к формированию распорядительных документов, которые издавались от имени ру-

¹ Краткий словарь видов и разновидностей документов / Всероссийский научно-исследовательский институт документоведения и архивного дела (ВНИИДАД). М., 1974. 79 с.

ководителя ведомства и с его подписью. Получают распространение предписания, которые издавали на министерском, губернском уровнях и на местах. Управленческие процессы требовали более четких форм распорядительных документов, в связи с чем начинают применяться отпечатанные в типографии бланки документов, причем обязательное их использование получило нормативное закрепление. Кроме того, реквизиты получают свои определенные места в документе, значительно сокращаются формулировки в тексте, в том числе цитирование инициативных документов.

Приказы как распорядительные документы получают распространение в военных и полицейских ведомствах. Приказами оформляли, например, распоряжения по личному составу, однако впоследствии они распространились на всю министерскую систему. Приказ в итоге становится основным распорядительным документом, носящим категоричный характер, без изъяснения условий и договоренностей, что указывало на неравенство руководителя и подчиненного.

Революционные события принесли немало перемен и в делопроизводство. Известно, что В.И. Ленин и советское правительство уделяли немало внимания улучшению «письмоводства». Так, 8 декабря 1918 г. вышло постановление Совета рабочей и крестьянской обороны «О точном и быстром исполнении распоряжений центральной власти и устранении канцелярской волокиты», предусматривающее, кроме прочего, замену переписки на телефонные переговоры и жесткий контроль за исполнением распорядительных документов².

Законодательно был определен состав документов распорядительного характера, издаваемых органами власти и управления. Верховный Совет СССР, как высший законодательный орган, издавал законы, а указы и постановления были в компетенции его Президиума. Народные комиссары издавали приказы и инструкции. Решения и распоряжения принимались местными Советами депутатов трудящихся и их исполкомами, начальники управлений и отделов исполкомов издавали приказы и инструкции. Приказы издавались руководителями организаций, учреждений и предприятий, которые действовали на основе единоначалия. С начала двадцатых годов прошлого столетия возобновилось использование таких видов распорядительных документов, как предписания (распоряжения).

² О точном и быстром исполнении распоряжений центральной власти и устранении канцелярской волокиты: Постановление Совета Рабоче-крестьянской обороны. 8 декабря 1918 г. // Электронная библиотека исторических документов. URL: <http://docs.historyrussia.org/ru/nodes/156495> (дата обращения: 20.09.2020).

Они издавались в отношении отдельных лиц или включали в себя сведения, нежелательные для объявления в приказах. Если предписание касалось многих лиц, то на нем ставилась пометка «Циркулярно».

В XX веке появился также распорядительный документ, который был создан для организации исполнения приказов, инструкций и других актов руководящих органов управления, – указание.

В сентябре 1973 г. была одобрена Единая государственная система делопроизводства, внедрившая единые формы и правила работы с документами и опиравшаяся, в частности, на требования государственных стандартов ГОСТ 6.38-72 «Система организационно-распорядительной документации. Основные положения» и ГОСТ 6.39-72 «Система организационно-распорядительной документации. Формуляр-образец» [3, с. 377].

В связи с разработкой Унифицированной системы организационно-распорядительной документации ГОСТы были в 1978 г. утверждены в новой редакции и в 1990 г. переработаны и объединены в ГОСТ 6.38-90 «Унифицированная система документации», которые установили состав реквизитов, правила их оформления и расположения. Были установлены требования к бланкам, к текстам документов и документам, изготавливаемым с помощью печатающих устройств.

В настоящее время состав распорядительных документов не претерпел сильных изменений и включает в себя, с одной стороны, распорядительные документы, издаваемые единоличным исполнительным органом (приказы, распоряжения, указания), а с другой – издаваемые коллегиальным исполнительным органом документы (постановления, решения). Основные разновидности распорядительных документов (за исключением указаний) представлены в Общероссийском классификаторе управленческой документации³, который является неотъемлемой частью Единой системы классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации. На протяжении длительного времени образцы распорядительных документов предлагались типовыми инструкциями по делопроизводству в федеральных органах власти, в настоящее время требования к оформлению приказов и распоряжений закреплены в «Примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях», а общие требования к оформлению управленческих документов – в ГОСТ Р 7.0.97- 2016. «Система стандартов по информации, биб-

³ ОК 011-93 Общероссийский классификатор управленческой документации: утвержден Постановлением Госстандарта России от 30.12.1993 № 299 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

лиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов»⁴.

Наиболее распространенным документом в настоящее время остается приказ, так как он может издаваться на любом уровне управления. Приказами оформляются практически все вопросы, связанные с основной деятельностью организации, а также утверждением локальных нормативных актов [4]. Распоряжения издаются по вопросам оперативного характера и, как показывает практика, право издавать распоряжения получают зачастую заместители руководителя организации и даже руководители структурных подразделений. Так, например, в ТГУ им. Г.Р. Державина все вопросы, касающиеся организации внеучебной деятельности отдельных институтов и факультетов, оформляются распоряжениями и издаются директорами и деканами.

Постановления издаются на всех уровнях власти современной России, решения же могут издаваться коллегиальными органами разных организаций: технических, ученых советов, советов директоров и т. д. Меньшее распространение получили указания и, как правило, по вопросам введения в действие тех или иных нормативных актов издаются не указания (как следовало бы), а приказы. Следует учитывать, что правила издания и удостоверения распорядительных документов, порядок согласования с заинтересованными организациями и должностными лицами и другие вопросы должны быть закреплены в локальных нормативных актах организации (например, в инструкции по делопроизводству).

Типовая технология подготовки распорядительного документа включает следующие этапы: изучение управленческого вопроса; подготовка проекта распорядительного документа; согласование и подписание документа. Порядок работы над решением и постановлением может включать также обсуждение вопроса на заседании коллегиального органа. Текст распорядительного документа обычно включает констатирующую и распорядительную части, в первой из которых даются ссылки на инициативные документы и необходимые пояснения, а вторая часть излагается в повелительной форме и должна содержать сведения об исполнителях, содержание поручений и срок исполнения.

Прослеживается тенденция ко все большей унификации и упрощению форм и текстов документов. В частности, на федеральном уровне утверждены унифицированные формы приказов (распоряжений) по лич-

⁴ ГОСТ Р 7.0.97-2016. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов. Введ. 01.07.2018. М.: Стандартинформ, 2014. 28 с.

ному составу. Во всех распорядительных документах по кадровым вопросам, а также в распоряжениях теперь не указывается распорядительное слово (ранее – обязываю или предлагаю).

Сроки исполнения распорядительных документов устанавливаются нормативными актами разного уровня и могут варьироваться от 3 до 30 дней. После исполнения распорядительные документы помещают в дела, которые формируются по тематике и имеют разные сроки хранения.

В настоящее время в организациях, в которых внедрены системы электронного документооборота, могут использоваться электронные распорядительные документы. Цифровизация управления и, в том числе, внедрение систем электронного документооборота сокращает время подготовки проектов документов за счет ускорения процесса согласования, а электронная подпись позволяет отказаться от бумажных документов и их копий. Однако следует учитывать, что распорядительные документы, которые имеют постоянный срок хранения, рекомендуется создавать на бумаге как более надежном и долговечном материальном носителе.

Итак, распорядительные документы являются обязательным элементом системы управления и развивались одновременно с ней. Современный состав распорядительной документации сформировался в результате длительного исторического развития, и возникновение каждого вида документа было связано с определенными запросами государства и системы управления. Можно предположить, что состав распорядительных документов не будет расширяться в ближайшее время, однако неизбежно изменение форм документов, связанное прежде всего с цифровизацией.

Список литературы

1. *Глотова С.А.* Возникновение и тенденции развития распорядительной документации в России в дореволюционный период // Вестник РГГУ. Серия: Документоведение и архивоведение. Информатика. Защита информации и информационная безопасность. 2014. № 2 (124). С. 70-77.
2. *Глотова С.А.* Указ как основной распорядительный документ в высших органах власти XVIII в. // Вестник РГГУ. Серия: Документоведение и архивоведение. Информатика. Защита информации и информационная безопасность. 2011. № 18 (80). С. 225-238.
3. *Зайцева Е.В.* Становление и развитие советского государственного делопроизводства // Экономическая история. 2018. Т. 14. № 4. С. 369-380.
4. *Юсупова Е.Г.* Распорядительные документы // Секретарь-референт. 2011. № 9. URL: https://www.profiz.ru/sr/9_2011/rasporiaditelnye_doki/ (дата обращения: 12.09.2020).

Информация об авторах:

Медведева Ольга Владимировна – кандидат исторических наук, доцент, зав. кафедрой библиотечно-информационных ресурсов. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация. E-mail: movlad2009@yandex.ru

Аветисян Ани Артуровна – магистрант по направлению подготовки «Документоведение и архивоведение». Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация. E-mail: movlad2009@yandex.ru

Поступила в редакцию 08.10.2020 г.

Отрецензирована 10.11.2020 г.

Принята в печать 19.11.2020 г.

DOCUMENTATION OF REGULATORY ACTIVITIES: HISTORY AND CURRENT STATE

Medvedeva O.V., Candidate of History, Associate Professor, Head of Library and Information Resources Department. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation. E-mail: movlad2009@yandex.ru

Avetisyan A.A., Master's Degree Student in "Documentation and Archival Science" Programme. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation. E-mail: movlad2009@yandex.ru

Abstract. We present an overview of the development history of the modern composition of regulatory documents. The history of the origin of letters, decrees, orders and other documents, starting from the 12th century is considered. We describe the changes that took place in the application of regulatory documents in connection with the reform of the management system in the 18th, 19th and 20th centuries. We consider the modern types of documents that formalize the regulatory activities of authorities and organizations. We study the changes that are currently taking place and related to the digitalization of management.

Keywords: documenting regulatory activities; regulatory documents; order; decree; decision; resolution

Received 8 October 2020

Reviewed 10 November 2020

Accepted for press 19 November 2020