

Dzieje biurokracji tom IV

Ludmiła Nikołajewna Mazur
(Uralski Uniwersytet Państwowy w Jekaterynburgu)

Rozwój systemu kancelaryjnego w Rosji (XVIII-XX wiek) jako odbicie procesów biurokratyzacji społeczeństwa

Biurokracja jako zjawisko społeczne ma tak dawną genezę, jak i państwo. Powołanie i rozwój aparatu państwowego wiąże się z formowaniem specjalnej grupy społecznej, realizującej zadania władzy. Jednak charakterystyki biurokracji, jako elementu systemu zarządzania i zjawiska społecznego, będą się istotnie różnić w zależności od epoki i regionu.

Budowanie współczesnego systemu biurokratycznego w Rosji bezwzględnie należy rozpatrywać w kontekście modernizacji społeczeństwa, charakterystycznymi rysami którego są profesjonalizacja, demokratyzacja i racjonalizacja. Z tego punktu widzenia biurokratyzację można określić jako proces profesjonalizacji państwowego aparatu zarządzania, którego sedno polega na podziale pracy, specjalizacji, hierarchii, odzwierciedlającej dystrybucję i redystrybucję funkcji, odpowiedzialności personalnej i pełnomocnictw, a także dysponowania technikami podejmowania decyzji administracyjnych i ich dokumentowania. Proces „profesjonalizacji” wymaga opanowania określonej wiedzy i umiejętności, niezbędnych do realizacji funkcji panowania, i wiąże się z powołaniem określonego systemu profesjonalnego przygotowania urzędników.

Specjalizacja w systemie zarządu zachodzi odpowiednio do wyodrębnienia następujących funkcji: 1) związanych z podejmowaniem decyzji; 2) zapewniających obsługę informacyjną procesu podejmowania decyzji, w tym także jego dokumentowania. Podział pracy nieuchronnie powoduje komplikację struktury społecznej biurokracji i wyodrębnienie w samodzielne grupy osób podejmujących decyzje i obsługujących ten proces, chociaż specjalizacja nie wyklucza pionowej mobilności, ponieważ czynności te są ze sobą bardzo blisko związane.

Stosowane przez biurokrację techniki podejmowania decyzji opierają się na dwóch podstawowych kanałach informacyjnych – ustnym i pisemnym, które uzupełniają i w istotnym stopniu dublują się nawzajem. Jednocześnie w ramach tradycyjnego społeczeństwa przeważają ustne techniki podejmowania decyzji, dokumentowanie uzupełnia je, ale nie zastępuje. W warunkach formowania się społeczeństwa industrialnego szczególną rolę zaczyna odgrywać dokument pisany, a dokumentowanie obejmuje wszelkie funkcje zarządzania i wszelkie stadia podejmowania decyzji.

Dokument staje się symbolem systemu biurokratycznego i bezpośrednio odzwierciedla wszelkie aspekty jego funkcjonowania, transformacji i odrębności cywilizacyjne. Te dwa przejawy – system biurokratyczny i kancelaryjny pozostają w bezpośrednim związku i oddziaływaniu, wzajemnie się uzupełniając i wpływając na siebie.

Dokument nabiera dla systemu biurokratycznego znaczenia sakralnego – to już nie jest tylko nośnik informacji, ale i podstawowy instrument władzy, podtrzymujący trwanie i sens jej istnienia. W tym kontekście na w pełni uzasadnione znać należy poglądy o tym, że *im wyższy poziom standaryzacji obsługi dokumentacyjnej zarządzania i szersza sfera jego zastosowania, tym wyższy jest poziom biurokratyzacji społeczeństwa*. Jednak Nie należy przyjmować danej trzy jako oceny jednoznacznie negatywnej. Konieczność standaryzacji i unifikacji uzasadnia się tym, że znaczna część decyzji administracyjnych zalicza się do kategorii przewidywalnych i typowych, charakterystycznych dla powtarzających się sytuacji z określonym zestawem alternatyw. Takie decyzje dotyczą niższego i średniego poziomu zarządzania, od nich zależy codzienna bieżąca działalność organizacji.

Czymś innym są zadania strategiczne, a także sytuacje problematyczne, wymagające niestandardowych rozwiązań. Właśnie z tą kategorią decyzji administracyjnych są związane zasadnicze problemy mechanizmu biurokratycznego. Dany system w takim przypadku zaczyna szwankować: opóźnianie procesu decyzyjnego jest typową reakcją na nietypowe sytuacje.

W zależności od aspektów proceduralnych i odpowiedzialności za podejmowanie decyzji, dzielą się na podstawowe rodzaje – jednoosobowe (monokratyczne) i kolektywne (kolegialne) decydowanie.

W pierwszym wypadku wszystkie etapy podejmowania decyzji, poczynając na diagnostyce problemu a na wyborze alternatywy i kontroli realizacji kończąc, przypisane są do odpowiedzialności jednej osoby (kierownika), posiadającej pełnomocnictwa monokratyczne. Jest to najbardziej rozpowszechniony rodzaj, gdzie ogromną rolę odgrywa osobowość rządzącego (kierownika), jego intelektualne i psychologiczne właściwości. Zaletami jednoosobowego podejścia jest szybkość podjęcia decyzji i personalizacja odpowiedzialności, co ma wpływ na efektywność całego procesu. Wadą – wyraźnie zaznaczone preferencje personalne przy wyborze tej lub innej alternatywy, które znajdują odbicie w sile kierownictwa i priorytetach. Przy realizacji zasady monokratycznego zwierzchnictwa silniej oddziałują pionowe drogi komunikacji. Taki schemat kształtuje określony typ urzędnika z zaniżonym poziomem inicjatywy i z wrodzonym dążeniem do uchylania się przed odpowiedzialnością.

Drugi rodzaj decyzji administracyjnej – kolektywne (kolegialne) – opiera się na uzgadnianiu opinii kilku osób. W tym trybie szczególną uwagę przywiązuje się do procedur wypracowania i oceny alternatyw. Wyboru dokonuje się, z reguły, przy uwzględnieniu opinii większości głosów. W tej technice realizuje się demokratyczna zasada zarządzania, która związana jest z kolektywną odpowiedzialnością. Podejście kolektywne do podejmowania decyzji jest jeszcze starsze, niż zasada monokratyczności, ponieważ genetycznie wiąże się ze wspólnotową formą sprawowania władzy. W czasach nowożytnych odradza się ona w postaci liberalnych i demokratycznych koncepcji rządzenia i uważana jest za optymalny wariant podjęcia decyzji, ponieważ

stopień subiektywności wyboru w tym trybie obniża się.

Oczywiście, w praktyce historycznej wspomniane techniki podejmowania decyzji, z reguły, współistniały i uzupełniały się wzajemnie na różnych poziomach zarządzania, ale w odniesieniu do konkretnego kraju i epoki można mówić o dominowaniu konkretnego trybu, co znajduje odzwierciedlenie w strukturze wyższych organów administracji i władzy.

Historia Rosji przynosi interesujące przykłady współistnienia rozpatrywanych wyżej technik podejmowania decyzji, szczególnie odnośnie czasów nowożytnych, gdy postępuje profesjonalizacja sfery zarządzania i proces biurokratyzacji społeczeństwa zachodzi najbardziej aktywnie.

W historii Rosji formowanie współczesnego systemu biurokratycznego tradycyjnie wiąże się z epoką Piotra I, gdy pojawia się nowy typ urzędnika, wpisanego w pionowe linie podległości i zorientowanego na karierę zawodową. Jednocześnie, wykonano pierwsze kroki mające na celu powołanie systemu kancelaryjnego, zaspokajające dokumentowanie decyzji władz i odpowiedzialności wykonawców przed zwierzchnikami, reglamentację porządku stosunków wewnątrz urzędu i z jego otoczeniem.

Współczesny system kancelaryjny, powstały na pocz. XVIII w. wraz z przyjęciem „Generalnego reglamentu”, następnie rozwijał się równoległe z ustrojem administracji państwowej. Przy czym, bez względu na zmianę ustroju państwa w wyniku rewolucji 1917 r. i powstanie władzy sowieckiej, przetrwały ogólne (biurokratyczne) znamiona, specyficzne dla ustroju administracji rosyjskiej i, odpowiednio, systemu kancelaryjnego, jak: 1) ścisła centralizacja władzy; 2) pierwszeństwo władzy przed prawem. Charakterystyczne jest i to, że w całym omawianym okresie państwowy system kancelaryjny pełnił rolę wzorca dla społeczeństwa oraz instytucji i organizacji prywatnych.

Ewolucja ustroju rosyjskich władz państwowych w czasach nowożytnych i najnowszych nosi wyraźnie zaznaczony charakter cykliczny. Początek nowego cyklu pokrywał się z formowaniem nowego systemu władzy. W czasach nowożytnych – będzie to monarchia absolutna (XVIII – pocz. XX w.), w najnowszych (1917-1991) – państwo sowieckie, oparte na zasadach „dyktatury proletariatu” i centralizmu demokratycznego, i wreszcie cykl postsowiecki – współczesna państwowość rosyjska (od 1992 r.).

W ramach każdego z cykli można wyodrębnić dwa podobne stadia: początkowe – z dominacją *kolegialnych* form podejmowania decyzji; końcowe – *ministerski*, scentralizowany system władzy, oparty o zasadę monokratyzmu.

Wyodrębnione stadia bezpośrednio odnoszą się do procesów stanowienia i krystalizacji struktur władzy i, odpowiednio, biurokracji. Początkowe stadium cyklu ma swój społeczny priorytet: kształtowanie nowej generacji zarządców zachodzi na zasadzie przeciwieństwa w stosunku do poprzedniego typu urzędnika. Drugie stadium cyklu – ministerskie – odpowiada już uformowanym i stabilnym strukturom władzy z wyraźną hierarchią i systemem dystrybucji pełnomocnictw i odpowiedzialności. Urzędnicy stopniowo przekształcają się w zamkniętą kastę zawodową z własną kulturą, mentalnością i filozofią życiową, systemem rekonstrukcji.

Interesujące, że na drugim etapie cyklu na pierwszy plan wychodzą zadania racjonalizacji zarządzania, co z reguły wiąże się z przeprowadzeniem licznych reform organów władzy, zorientowanych na ukształtowanie wyraźnego pionu władzy. Takie procesy możemy obserwować w wieku XIX, szczególnie za Aleksandra I, Mikołaja I i Aleksandra III. Następnie one powtarzają się w drugiej połowie XX wieku, w okresie poststalinowskim. Podobne zjawiska są charakterystyczne także dla przemian systemu władzy z początków XXI wieku, które znów doprowadziły do umocnienia „pionu władzy”.

Dynamika wewnętrzna w ramach cyklu uwarunkowana jest przez czynnik społeczny, związany z uformowaniem się a następnie konsolidacją ludzi posiadających funkcje i umiejętności potrzebne do sprawowania władzy – urzędników – w odrębną grupę społeczną. Patrząc na długość cykli rzuca się w oczy ich skracanie się, ponieważ formowanie nowej biurokracji przebiegało w coraz szybszym tempie, w pełni uzasadnionym społeczno-ekonomicznymi, politycznymi i informacyjnymi procesami zachodzącymi w industrialnym i postindustrialnym społeczeństwie.

Sposoby podejmowania decyzji na każdym ze stadiów wpływały na powstanie specjalnego systemu kancelaryjnego. W ramach kolegialnego systemu zarządzania w kancelarii nacisk kładzie się na rejestrację, uzgadnianie i dokumentowanie opinii. Ministerialny system kancelaryjny dąży do wykreowania efektywnego systemu kontroli, a także do unifikacji i standaryzacji wszelkich procedur podejmowania decyzji, a zatem i ich dokumentowania. Przeważają w nim pionowe więzi komunikacyjne, zasadniczą częścią których stanowią dokumenty rozporządzające – polecenia, wskazówki, rozporządzenia i in., dokumentujące personalną odpowiedzialność za podjęcie i realizację decyzji.

Obserwując cykliczność procesów zarządzania, w rozwoju współczesnego rosyjskiej systemu kancelaryjnego można wyodrębnić sześć etapów. Różniących się deklarowanymi sposobami podejmowania decyzji, technikami ich podjęcia i dokumentowania, które znalazły odzwierciedlenie w odpowiednich dokumentach prawodawczych i normatywnych:

I. Cykl imperialny (XVIII – początek XX wieku)

- System kolegialny (1720–1811) = *kolegialny system kancelaryjny* (коллежское делопроизводство), „Generalny reglament” (Генеральный регламент, 1720 r.);

- System ministerialny (1811–1917) = *ministerialny system kancelaryjny* (министерское делопроизводство), „Ogólne urządzenie ministerstw” (Общее учреждение министерств, 1811 r.);

II. Cykl sowiecki (1917 – 1991)

- System narkomatów¹ (1917–1945) = *narkomowski (neokolegialny) system kancelaryjny* (наркомовское <неоколлегиальное> делопроизводство), «Ogólne zasady dokumentowania i obrotu dokumentami» (Общие правила документации и документооборота, 1931 r.);

¹ Skrót od nazwy: *narodnyj komissariat* – komisariat ludowy, był to centralny organ zarządu wyodrębnioną sferą działalności państwa lub gospodarki narodowej w państwie sowieckim w l. 1917 – 1946, na czele stał komisarz ludowy (*narodnyj komissar*, narkom) wchoodzący w skład rządu – Rady Komisarzy Ludowych [przyt. red.].

- System ministerialny (1946–1991) = *ministerialny system kancelaryjny* okresu sowieckiego, „Podstawowe zasady jednolitego państwowego systemu kancelaryjnego” (Основные положения Единой государственной системы делопроизводства, 1973 r.).

III. Państwowość rosyjska (od 1991 r.)

- zdecentralizowany system zarządzania (1991 – pocz. l. 2000-ch) = *zdecentralizowany system kancelaryjny*, „Państwowy system dokumentacyjnej obsługi zarządzania. Podstawowe założenia. Ogólne wymagania wobec dokumentów i służb obsługi dokumentacyjnej” (Государственная система документационного обеспечения управления. Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения, zatw. decyzją Kolegium Archiwum Głównego ZSRR z 27.04.1988, polecenie Głównego Archiwum ZSRR z 23.05.1988, № 33);

- Scentralizowany system zarządzania (od pocz. l. 2000-ch) = scentralizowany system kancelaryjny, ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 „SIBID. Zarządzanie dokumentami. Wymagania ogólne” (СИБИД². Управление документами. Общие требования).

W każdym z etapów historii systemu kancelaryjnego można wydzielić określoną grupę cech charakterystycznych lub wyróżniających, do których zaliczymy rodzaje dokumentacji, specyfikę organizacji pracy z dokumentami, rolę i funkcje dokumentów normatywne. Przyjrzymy się im szczegółowo.

Kolegialny system kancelaryjny (1720–1811)

Powstanie systemu kolegialnego jest związane z przyjęciem w 1720 r. Generalnego Reglamentu, w którym szczegółowo opisano podstawowe funkcje i procedury pracy kolegiów, a także zasady dokumentowania ich działalności. Za podstawę podejmowania decyzji przyjęto zasadę uwzględniania opinii wszystkich członków kolegium.³

Szczególną uwagę w kolegialnym systemie kancelaryjnym zwraca się na rejestrację; uzgadnianie podejmowanej decyzji i protokołowanie tego procesu; uwierzytelnieniu kolegialnej decyzji. Przy uwzględnieniu tych aspektów wypracowuje się nowy formularz dokumentu, który zawiera podpis kierownika urzędu i członków kolegium. Osobny dział dokumentu jest poświęcony zastosowaniu pieczęci. Znacząco zmienia się zestaw dokumentów: do obiegu wchodzi ukazy, reglamenti, komunikaty (*отношения*), raporty, relacje itd., ale podstawowe miejsce wśród nich zajmują dokumenty dotyczące protokołowania.

Szczegółowość opisu wszelkich czynności i procedur kancelaryjnych uzasadniał brak niezbędnego przygotowania zawodowego urzędników, dlatego Reglament powinien pełnić funkcje dokumentu szkoleniowo-informacyjnego. Niezbędne nawyki i profesjonalne umiejętności kancelaryści nabywali wraz doświadczeniem, korzystając z pomocy starszego pokolenia. W znacznej mierze tłumaczy to przewlekłość przejścia od przykazowego (*приказного*) systemu kancelaryjnego do kolegialnego, ciągnącego się prawie pół wieku, dopóki nie zmieniło się kilka pokoleń urzędników, ponieważ

² Skrót od: Стандарт по Информации, Библиотечному и Издательскому Делу [przyp. red.].

³ Cyt. za: Генеральный регламент, 28 февраля 1720 г., [w] Реформы Петра I. Сборник документов, oprac. В.И.Лебедев, Moskwa 1937, s. 113, www.hist.msu.ru/ER/Etext/general.htm.

ich doświadczenie praktyczne we wczesnych etapach wprowadzania systemu stało w sprzeczności z wymaganiami reglamentu.

Koniecznym należy podkreślić, że w Generalnym Reglamencie można już zauważyć specjalizację urzędników, związaną z wyodrębnieniem dwóch zasadniczych kategorii: 1) osoby podejmujące decyzje – członkowie kolegium i 2) kancelaria (sekretarz, notariusz, tłumacz, aktuariusz, rejestrator, kancelaryści, kopiści), którzy obsługują pracę kolegium, zajmując się organizacją czynności kancelaryjnych, układaniem dokumentów, prowadzeniem rejestracji spraw. Miejsce specjalne wśród pracowników kancelaryjnych zarezerwowano dla stanowiska sekretarza, odpowiadającego za całą pracę kancelarii i zajmującego pośrednie miejsce w hierarchii, ponieważ pełnił on nie tylko funkcje techniczne, ale też zarządzając wszelkimi informacjami, mógł wpływać na podejmowanie decyzji. W całości od kwalifikacji sekretarza bezpośrednio zależała efektywność pracy kolegium.

Racjonalizacja systemu kancelaryjnego na tym etapie była związana nie tylko z opracowywaniem reglamentów, ale też „generalnych formularzy” dokumentów, tj. wzorców, na podstawie których sporządzano dokumenty w urzędach. Szczególne znaczenie dla rozwoju systemu kancelaryjnego miało przyjęcie „Учреждения для управления губерний” z 1775 r.⁴, zgodnie z którym dokumenty dzieliły się na wewnętrzne i zewnętrzne, przeznaczone dla innych instytucji. Ta ustawa określał porządek wzajemnych kontaktów organów wyższych, centralnych i terenowych.

Dokonując ogólnej oceny rozwoju kolegialnego systemu kancelaryjnego, należy zauważyć, że w warunkach formowania silnego pionu zarządzania, charakterystycznego dla XVIII w., dostosowanie dokumentowania do kolegialnego charakteru zarządzania nie mogło nie wpływać na spowalnianie procedur podejmowania decyzji, nasilenie obrotu dokumentami i papierkowej mitręgi. Przejście na jednoosobowe organy i formowanie ministerialnego systemu zarządzania państwem można traktować jako w pełni legalny i uzasadniony krok z punktu widzenia optymalizacji komunikacji w sferach władzy,

Ministerialny system kancelaryjny (1811-1917)

Wprowadzenie nowego systemu wiązało się z przyjęciem 28 I 1811 r. „Ogólne- go urzędzenia ministerstw”⁵ – aktu prawodawczego, który określił podstawy organizacyjne nowego ustroju, włącznie z systemem kancelaryjnym i systemem stosunków względem innych instytucji i organów państwowych. Ustawa ta powoływała: 1) jednolity system kancelaryjny dla wszystkich ministerstw począwszy od powstania dokumentów do ich archiwizacji; 2) unifikację określonych rodzajów dokumentów.

Wprowadzenie ministerialnego systemu zarządu państwem, opartego na zasadzie monokratyzmu i ścisłego podporządkowania urzędników niższych wyższemu, wpłynęło na uporządkowanie pionowych kanałów przekazywania informacji i wyraziło się w postaci bardziej szczegółowego ustrukturalizowania przepływu doku-

⁴ Учреждения для управления губерний, 1775 г., ноября 7, [w] Сайт конституции Российской Федерации, www.constitution.garant.ru/history/act1600-1918.

⁵ Манифест 25 июня 1811 г. Об «Общем учреждении Министерств», [w] тамże.

mentów, sposobów ich rejestracji, kontroli wykonania, a także opracowaniu systemu sprawozdawczości.

Zestaw dokumentów poszerzono poprzez wyodrębnienie w specjalną grupę dokumentacji organizacyjno-kierowniczej i sprawozdawczej (statuty urzędów, postanowienia), przy tym opracowano formy takich rodzajów dokumentów jak komunikat (*сношение*), oświadczenie (*отношение*) i przedstawienie (*представление*), zalecenie (*предписание*), promemoriał (*докладная записка*) z określonym składem formuł.

Z punktu widzenia formularza dokumentu nastąpił kolejny etap rozwoju formuł widymacji, uwierzytelnienia (podpis i kontrasygnata „скрепа”)⁶. Szczególną uwagę zwrócono na porządek „kontaktów” (*сношений*), czyli formom korespondencji ministerstw z innymi organami.

Należy podkreślić, że bez względu na wprowadzenie zasady jednoosobowego kierownictwa i decyzji, zgodnie z którą „każda osoba, pozostająca na służbie, jest zobowiązana do okazywania szacunku osobie postawionej wyżej nad nią, przyjmowania od niej rozkazów i dokładnego ich wypełniania”⁷, w strukturze administracyjnej zachowały się pewne formy kolegialne, związane z działalnością rady ministra oraz ogólnego posiedzenia. Zbierały się one z dyrektorów departamentów lub naczelników wydziałów celem rozpatrzenia spraw, wymagających „całościowego porównania”, jednak minister lub naczelnik departamentu nie był zobowiązany do postępowania zgodnie z opinią swojego organu kolegialnego.

Podobnie jak w „Reglamencie Generalnym” także w „Ogólnym urządzeniu ministerstw” wiele uwagi poświęcono urzędnikom, pełniącym funkcje obsługi informacyjnej procesu decyzyjnego, do których zaliczono sekretarzy, kierownicy referentów (*столоначальники*), pomocników i pozostałych pracowników kancelaryjnych i in. urzędnicy, w tym dziennikarze, kierownicy archiwów itd.

Komplikacja systemu kancelaryjnego, którą sygnalizowało zróżnicowanie rodzajów dokumentów i czynności w cyklu załatwiania spraw, powodowała że bardziej aktualnym problemem stawało się przygotowanie zawodowe urzędników w kwestiach kancelaryjnych. Toteż właśnie w tym czasie ustanowiono zawód archiwisty i powołanie pierwszych instytucji oświatowych, szczególnie Cesarskiego Instytutu Archeologicznego⁸ powołanego w 1877 r. z inicjatywy N. W. Kałaczoła.

Jednak problemy zawodowej adaptacji służby kancelaryjnej nadal pozostawały poza obszarem edukacji. Przyswojenie nawyków i umiejętności ze sfery kancelaryjnej zachodziło zazwyczaj poprzez praktykę. Podniesienie ogólnego poziomu piśmienności i wykształcenia urzędników pozwalało zdobywać konieczne umiejętności zawodowe i nawyki w drodze samokształcenia, czemu sprzyjało rozprzestrzenienie w drugiej połowie XIX w. różnorodnych *пистовников* – zbiorów wzorów dokumentów, a także wydawania pomocy do bieżącego prowadzenia spraw, w tym także popularnego „Руководства к наглядному изучению административного течения бумаг в России” M. N. Katkowa z 1856 r.

⁶ Манифест 25 июня 1811 г. Об «Общем учреждении Министерств», cz. II, dział II. II.

⁷ Tamże, cz. IX.

⁸ Instytucja naukowo-oświatowa przygotowująca archeologów i archiwistów, w programie której były dyscypliny związane z ówczesnie pojmowaną archeologią i nauki pomocnicze historii [przyj. red.].

Specyfiką tego etapu jest i to, że system kancelaryjny z dziedziny praktyki stopniowo przekształcił się w kierunek naukowy, ustanowienie którego wiązać należy z pracą N. W. Waradinowa „Делопроизводство, или теоретическое и практическое руководство к гражданскому и уголовному, коллегияльному и одноличному письмоводству, к составлению всех правительственных и частных деловых бумаг и к ведению самих дел” (1857 r.). Opracował on klasyfikację dokumentów (sprawy i pisma kancelaryjne, kontakty organów i sprawy i pisma petenckie), dając przy tym szczegółowy opis każdej odmiany dokumentu i zamieszczając wzory konkretnych dokumentów. W ten sposób, do pocz. XX w. pojawiły się przesłanki do przekształcenia biurowości w działalność zawodową, opartą o zasady i metody naukowe.

Charakteryzując imperialny etap cyklu i system kancelaryjny wyższych, centralnych i terenowych organów od XVIII do pocz. XX w., należy podkreślić, że znajdował się on w centrum uwagi państwa i regulowany był poprzez akty prawodawcze. Specyfiką regulacji prawnej był szczegółowy opis wszystkich czynności kancelaryjnych i ruchów dokumentów. Takie podejście zapewniało jednolitość systemu kancelaryjnego, ale jednocześnie pozbawiało go elastyczności. możliwości szybkiego reagowania na nowe wymagania.

Narkomowski system kancelaryjny (1917-1945)

Przewrót październikowy 1917 r. zmienił strukturę organów państwowych jedynie pod względem formy. Wszechrosyjski Zjazd Rad stał się wyższym organem władzy państwowej. W okresie między jego zjazdami wybierano Komitet Wykonawczy⁹ – organ władzy wykonawczej, który faktycznie skoncentrował wszystkie podstawowe prerogatywy władzy państwowej. Do bezpośredniego kierowania krajem sformowano pierwszy rząd sowiecki – Radę Komisarz Ludowych (*Совет Народных Комиссаров, Совнарком*) a do zarządzania poszczególnymi działami państwa postanowieniem Zjazdu powołano 13 komisariatów ludowych (*народных комиссариатов, наркомов*).

W efekcie powstaje system kolegiального (kolektywnego) zarządzania, oparta o zasadę „centralizmu demokratycznego”. Została ona sformułowana jako przeciwwaga dla carskiego systemu biurokratycznego, ale w rzeczywistości był podstawą do zbudowania jej sowieckiego odpowiednika. Zasada demokratycznego centralizmu przewidywał realizowanie następujących reguł: surową dyscyplinę i podporządkowanie mniejszości większości; bezwarunkowe obowiązywanie decyzji organów wyższych wobec niższych; wybieralność wszystkich organów kierujących od dołu do góry; odpowiedzialność sprawozdawczą wszelkich organów przed swoimi organizacjami i przed organami stojącymi wyżej.

W efekcie „centralizm demokratyczny” stał się symbiozą elementów monokracji i formalnych zasad zarządzania kolegiального. Po wojnie domowej, w obliczu wewnątrzpartyjnej wojny i NEP-u kolektywne formy zarządzania w partyjnych i sowieckich organizacjach przeżywały dalszy rozwój. Kolegialność podejmowania decy-

⁹ Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК) – wyższy prawodawczy, wykonawczy i kontrolny organ władzy państwowej w Rosji w l. 1917 – 1937 [przyp. red.].

zji podtrzymywana była nie tylko przez organizacyjne aspekty pracy komisariatów ludowych i rad (*sowietow*), ale także poprzez powoływanie dodatkowych organów kontrolnych, wśród których szczególnie miejsce zajmowały komitety partyjne i zebrania, zatwierdzające decyzje w sferze zarządzania.

System kancelaryjny w tym okresie, przejmując poprzednie doświadczenia, charakteryzował się poszukiwaniem nowych efektywnych form dokumentacyjnej obsługi zarządzania. W opracowaniach tych lat wyraźnie zauważalna jest myśl, że racjonalizacja systemu kancelaryjnego pozwoli przezwyciężyć słabości biurokracji. Duże znaczenie przywiązywano do naukowej organizacji pracy (NOT – *naucznaia organizacia truda*), zakładającej optymalizację schematów procesów technologicznych i podziału pracy.

Skutkiem wieloletnich prac naukowych i praktycznych było wydanie „Obszczich prawil dokumentacii i dokumentooborota” w 1931 r., które miały na celu zapewnienie jednolitości pracy z dokumentami we wszystkich typach urzędów i organizacji. Charakterystyczną cechą *Obszczich prawil* było szczegółowe opisanie porządku opracowywania korespondencji i metodyki wykonania każdej operacji. Tak drobiazgową reglamentacją była uzasadniania tym, że w trakcie rewolucji w kraju pojawiło się nowe pokolenie urzędników o proletariackiej przeszłości i niskim poziomie wykształcenia. W efekcie utracono kulturę pracy z dokumentami, ukształtowaną w poprzedni etapie.

Obszczije prawila nie zostały wprowadzone w życie w różnych powodów, ale przede wszystkim dlatego, że w warunkach totalitarnego społeczeństwa dowolne prawa, reguły i reglamenty nie były pożądane, ponieważ wszystkim rządziła wola przywódcy a nie prawo. Ta zasada przenikała całą strukturę władzy, zapowiadając legitymizację zasady jednoosobowego kierownictwa.

Osobliwością rozwoju procesów dokumentowania w omawianym okresie było też i to, że pomimo pojawienia się nowych rodzajów dokumentacji, takich jak: dekret (*dekret*), decyzja (*reshenie*), postanowienie (*postanowlenie*), rozporządzenie (*rasporiazhenie*) i in., nacisk położono na dokumentowanie takich funkcji zarządzania jak planowanie, rachunkowość i kontrola. Zestaw dokumentów i formularz w znacznym stopniu został uproszczony, szczególną uwagę zwracano na uwierzytelnienie, a więc na takie rekwizyty jak pieczęć. W warunkach ogólnego spadku piśmienności sowieckiej nomenklatury właśnie pieczęć, a nie podpis, zaczęła odgrywać szczególną rolę w nadaniu prawnego charakteru dokumentowi.

Pod wpływem idei naukowej organizacji pracy zmienia się stosunek do kwestii przygotowania zawodowego służby kancelaryjnej, przede wszystkim pracowników archiwów. W 1930 r. powołano *Instytut Archiwowiedienija* (od roku 1932 *Istoriko-Archiwnyj Institut*). Wielką rolę odegrał kierownik Centralnego Zarządu Archiwalnego ZSRR (ЦАЯ СССР¹⁰) M. N. Pokrowskij, który napisał wniosek do Prezydium Central-

¹⁰ ЦАЯ – *Centralnoje Archiwnoje Uprawlenie* powołane w 1929 r. do zarządzania i zjednoczenia działalności centralnych zarządów archiwów republik sowieckich w sferze zarządzania zespołami ogólnopństwowego znaczenia. Od tego czasu archiwa federacji rosyjskiej zaczęły się odróżniać od tzw. centralnych archiwów państwowych ogólnopństwowego (*wusjesojuznogo*) znaczenia [przypr. red.].

nego Komitetu Wykonawczego¹¹ ZSRR o konieczności powołania specjalnego instytutu celem zapewnienia sprawnego funkcjonowania sektora archiwalnego¹².

Inaczej w pierwszych dziesięcioleciach władzy sowieckiej podchodzono do przygotowania zawodowego służby kancelaryjnej, ponieważ zaliczano ich do grupy pracowników technicznych. Kształcenie sekretarzy i referentów ograniczało się do krótkich kursów, na których uczono obsługi maszyn do pisania i podstaw prowadzenia spraw, a najczęściej opierano się na doświadczeniu starszego pokolenia pracowników. Tym niemniej, biorąc pod uwagę poziom badań naukowych i odrodzenie się systemu przygotowania zawodowego archiwistów, możemy mówić o powtórnej profesjonalizacji urzędników, zatrudnionych w sektorze zarządzania i biurowości.

Dopiero w końcu lat 30-ch przezwyciężono zapaść w wykształceniu, która występowała w latach 20-ch i stworzono podstawy do racjonalizacji całej sfery biurowości w zgodzie z nowymi wymogami społeczeństwa industrialnego, a także i konsolidacji grupy urzędników sowieckich jako kategorii społecznej.

Sowiecki ministerialny system kancelaryjny (1946 – 1991)

Zapoczątkowany w latach 20-ch i 30-ch proces formowania nowej sowieckiej biurokracji został zahamowany. Epoka represji dotknęła i urzędników. Powrót do normalnego (rzeczywistego) procesu biurokratyzacji następuje w okresie chruszczowowskim, kiedy zarządzanie jako sfera działalności zawodowej i jej techniki (w tym techniki dokumentowania) znów znalazły zapotrzebowanie. Dodatkowym czynnikiem, przyspieszającym ten proces, była rewolucja naukowo-techniczna, ze szczególną siłą akcentująca rolę informacji w społeczeństwie.

W 1946 r. przeprowadzono reorganizację zarządu państwa na zasadach monarchizmu¹³. Reformy N. S. Chruszczowa (1958-1964), związane z próbą decentralizacji zarządzania i powołania *sownarchozów*¹⁴ na szczeblu republik i regionów, przy jednoczesnym zachowaniu szeregu ogólnopaństwowych ministerstw, nie doprowadziły do poważnych zmian. Ich przykład świadczy jednak o pewnej interesującej okoliczności: *w warunkach narastania zjawisk kryzysowych i konieczności przekształcania społeczeństwa wzrasta rola kolegialnych decyzji, ponieważ one obiektywnie sprzyjają bardziej aktywnemu rozpracowaniu i osądzeniu alternatyw*. Skłanianie się w stronę kolegialności w praktyce rosyjskiej zarządu państwem można było obserwować nieraz, np. w końcu XIX w. a potem w czasie *pierestrojki* w l. 90-ch XX wieku, jednak nie zmieniało to istoty systemu zarządzania, opartego na zasadzie monarchizmu.

¹¹ Центральны́й Исполни́тельный Комите́т СССР, (ЦИК СССР) – wyższy organ władzy państwowej ZSRR w latach 1922 – 1938 działający między ogólnopaństwowymi zjazdami sowiektów. Działał do 1938 r. Wybierał prezydium, przewodniczących odpowiednio do ilości republik związkowych i sekretarzy. Powoływał Radę Komisarzy Ludowych ZSRR i Sąd Najwyższy ZSRR [przyyp. red.].

¹² Cyt za: *Официальный сайт Историко-архивного института*, www.iai.rshu.ru/section.html?id=5446.

¹³ Закон СССР от 15 марта 1946 г. «О преобразовании Совета Народных Комиссаров СССР в Совет Министров СССР и Советов Народных Комиссаров союзных и автономных республик – в Советы Министров союзных и автономных республик», <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sss6360.htm>.

¹⁴ Sownarchozy, (skrót od: советы народного хозяйства) - organy terenowe państwowego zarządu przemysłem i budownictwem w ZSRR powołane w 1957 r. [przyyp. red.].

Cecha charakterystyczną powojennego ministerialnego systemu kancelaryjnego było opracowywanie przepisów na masową skalę, celem której było zapewnienie jednolitości dokumentowania i postępowania z dokumentami. W latach 60-ch pojawiają się pierwsze standardy w sferze kancelaryjnej. W 1863 r. przygotowano „Основные правила постановки документальной части делопроизводства и работы архивов учреждений, организаций, предприятий СССР”, a w 1973 r. pojawiają się „Основные положения Единой Государственной Системы Делопроизводства”¹⁵ [dalej: EGSD] – kompleks przepisów i zaleceń w zakresie kancelaryjnym od momentu powstania dokumentu do jego zdania do archiwum. EGSD miały charakter kompleksowy, tj. zawierały także rekomendacje dotyczące naukowej organizacji pracy urzędników, struktury służb kancelaryjnych i ich technicznego wyposażenia. Realizacja tych założeń, z jednej strony, sprzyjała podniesieniu ogólnej kultury zarządzania i jakości podejmowanych decyzji, a z drugiej – nieuchronnie prowadziła do nasilenia biurokratyzyacji procesów zarządzania.

Do lat 80-ch jako uzupełnienie EGSD opracowano cały szereg standardów państwowych (*gosudarstwiennyj standard*, ГОСТ)¹⁶, a także zunifikowanych systemów dokumentacji, wśród nich system dokumentacji organizacyjno-normatywnej; system dokumentacji bankowej; system finansowej, rachunkowej i sprawozdawczej dokumentacji księgowej; system sprawozdawczo-statystycznej dokumentacji i in. Osiągnięto niezbędny poziom standaryzacji pozwalający na rozpoczęcie procesów automatyzacji obiegu dokumentów.

W efekcie powstał dostatecznie przejrzysty system kancelaryjny, w ramach którego kluczowe miejsce zagwarantowano dla dokumentacji normatywno-organizacyjnej, a szczególnie dla poleceń (rozporządzeń). Słabością tego systemu było to, że ona została nastawiona na realizację decyzji administracyjnych, przede wszystkim zaplanowanych, taktycznych a nie wspierała procesu opracowywania decyzji strategicznych. System dokumentowania jako narzędzie administracyjne powinien być odpowiednio elastyczny i szybko adoptować się do nowych form i okoliczności. Właśnie tej cechy zabrakło w warunkach ścisłej, obowiązkowej dla wszystkich, reglamentacji, co nieuchronnie prowadziło do przekształceniu systemu kancelaryjnego w system zamknięty, pracujący autonomicznie – niezależny od zakładanych do osiągnięcia celów.

W drugiej połowie XX wieku ostatecznie ukształtował się system przygotowania zawodowego referentów, który przyjął strukturę wielopoziomową i zawierał in-

¹⁵ Единая государственная система делопроизводства: Основные положения. Постановление № 435 от 04.09.73 г. / Главное архивное управление при Совете Министров СССР; Государственный комитет Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы; Государственный комитет стандартов Совета Министров СССР; Министерство приборостроения, средств автоматизации и систем управления; под гл. ред. Ф. И. Долгих, кол. ред. В. Н. Автократов и in., Moskwa 1974, www.spbustavsud.ru/printdoc?tid=&nd=901932680&nh=0&sssect=0.

¹⁶ ГОСТ 17914-72. Обложки дел длительных сроков хранения. Типы, размеры и технические требования; ГОСТ 6.10.4-84. Унифицированные системы документации. Придание юридической силы документам на машинном носителе и машинограмме, создаваемым средствами вычислительной техники. Основные положения; ГОСТ 6.10.5-87. Унифицированные системы документации. Требования к построению формуляра-образца и др., www.termika.ru/dou/docs/detail.php?ID=1662.

stytucje oświaty zawodowej szczebla średniego i wyższego, uzupełnione krótkookresowymi kursami dla sekretarek-maszynistek i referentów.

W 1959 r. Rada Ministrów ZSRR przyjęła Postanowienie o przygotowywaniu w Moskiewskim Historyko-Archiwalnym Instytucie dokumentoznawców-organizatorów pracy administracyjnej i kancelaryjnej w organach państwowych, a w 1860 r. utworzono katedrę sowieckiej biurowości (*dieloproizwodstwa*) po kierunkiem K. G. Mitajewa. Jednak aż do końca lat 80-ch liczbę uczelni wyższych przygotowujących specjalistów do obsługi dokumentacyjnej administracji i archiwów, można było policzyć na palcach. Oprócz Instytutu Historyko-Archiwalnego, od 1975 r. archiwistów zaczyna wypuszczać Uralski Uniwersytet Państwowy, częściowo rozwiązując w ten sposób problem kadr dla regionalnych archiwów.

W ten sposób, do końca XX wieku obsługa dokumentacyjna zarządzania przekształca się w samodzielną sferę działalności zawodowej, opartą na podstawach naukowych, z rozwiniętą bazą metodyczno-normatywną i systemem przygotowania zawodowego. Rola dokumentu w praktyce administracyjnej rośnie wielokrotnie i przekształca się on w jeden z podstawowych instrumentów zarządzania.

Specyfika okresu sowieckiego polegała na tym, że w przeciwieństwie do epoki imperialnej, reglamentowanie systemu kancelaryjnego nosiło charakter nie prawodawczy a normatywny jedynie. Jednak zachowywanie standardów było obowiązkowe. Rezygnacja z prawnego regulowania danej dziedziny można rozpatrywać jako próbę odejścia od praktyki imperialnego zarządzania, a jednocześnie, jako przejaw specyfiki sowieckiego systemu zarządzania, zorientowanego w większym stopniu na „rozkaz”, a nie na prawo.

Zdecentralizowany system kancelaryjny (1991– początek XXI wieku)

Nowy cykl rozwoju systemu zarządzania wiąże się z powstaniem nowej państwowości rosyjskiej i, ogólnie rzecz ujmując, powtarza te same stadia, ale w szybszym tempie. Rozpad ZSRR doprowadził do restrukturyzacji i przekształcenia struktur władzy i administracji, i ponownie sprzyjał reanimacji kolegialnego trybu podejmowania decyzji. Hasło rzucone przez B. N. Jelcyna: „Niech biorą tyle władzy, ile dadzą radę przełknąć”, stanowi odzwierciedlenie procesu decentralizacji, który objął wszystkie warstwy społeczeństwa rosyjskiego. Inną zasadą ustroju nowego państwa rosyjskiego stała się demokracja, zapisana w Konstytucji, Ustawie o wyborach, Ustawie o zarządzie municypalnym i in. aktach prawnych.¹⁷ Podstawę demokracji stanowi wybieralność i kolektywny charakter podejmowania decyzji, oparty na zasadzie większości.

Decentralizacja i demokratyzacja była widoczna nie tylko w zarządzaniu państwem, ale i w działalności urzędów i organizacji. Powszechnie w latach 900-ch pojawiają się towarzystwa akcyjne ze specjalnym korporacyjnym systemem zarządzania.

¹⁷ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками), www.constitution.garant.ru/; Федеральный закон от 19.09.97 N 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права участия в референдуме граждан Российской Федерации (принят ГД ФС РФ 05.09.97)», www.vyборы.ru/zakonfederal/zakonfederal.php3?zakonfederal1_8.txt; Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», www.krotov.info/lib_sec/08_z/zak/1995act.html i in.

Już na stadium pierestrojki rośnie rola kolektywów robotniczych, wprowadzana jest zasada wybieralności kierowników itd. W ten sposób obiektywnie zachodzi przejście od tradycji monokratyzmu, charakterystycznych dla schyłkowego okresu społeczeństwa sowieckiego do kolektywnych technik zarządzania.

System kancelaryjny w tym okresie został pozostawiony sam sobie i przez pewien okres czasu rozwijał się inercyjnie, według wzorów sowieckich. W centrum i w terenie w instytucjach państwowych kontynuowano stosowanie starych sowieckich standardów i zasad. Dopiero w końcu lat 90-ch opracowuje się nowe pokolenie dokumentów normatywnych w sferze archiwalnej i kancelaryjnej, które pod względem treści były udoskonalonymi wariantami standardów sowieckiego wzoru. Podstawę normatywno-prawnej bazy biurowości tego okresu stanowił następujący dokument: „Государственная система документационного обеспечения управления. Основные положения”, przyjęty w 1989 r. Stanowił on odnowioną wersję EGSD i zachowywał swoje znaczenie aż do czasów obecnych¹⁸, gwarantując ciągłość sowieckich tradycji.

Zasadniczą nowością na tym stadium rozwoju systemu kancelaryjnego było to, że wszystkie dokumenty normatywne nabrały charakteru rekomendacji i dopiero stopniowo były wzmacniane poprzez system praw, reglamentujących prawne aspekty dokumentowania, działalność archiwów, a także stosowanie niektórych formuł itd.¹⁹ Jednocześnie zachodzi osłabienie kontroli nad organizacją biurowości w terenie ze strony służby archiwalnej, co miało niejednoznaczne następstwa: z jednej strony prowadziło do obniżenia jakości postępowania z dokumentami, a z drugiej – do większej wariacyjności cyklu kancelaryjnego i zestawu dokumentów. Pojawiają się nowe rodzaje dokumentów zarówno pod względem formy (elektroniczne) jak i treści (konceptcje, programy, kodeksy i in.). W realnej praktyce kancelaryjnej kształtuje się pewien zestaw modeli obsługi dokumentacyjnej zarządzania (od wariantów na wzór sowiecki, zachowanych w większości organizacji i instytucji państwowych po systemy zorientowane na zachodnie modele DOU (*документационное обеспечение управления*, ДОУ).

Ogólnie rzecz ujmując *pierestrojka* biurowości w latach 90-ch kształtowana była przez dwa czynniki: 1) włączeniem do międzynarodowej przestrzeni ekonomicznej; 2) wprowadzeniem nowych technologii informacyjnych, a w tym komputeryzacją procesów obiegu dokumentów. Zachodząca w kraju rewolucja mikrokomputerowa sprzyjała nowemu rozumieniu zawodu dokumentoznawcy (*dokumentowieda*) jako specjalisty od zarządzania informacją, władającego nowoczesnymi technikami, tj. zachodzi przejście od ściśle technicznego pojmowania biurowości do konceptualnego, związanego z

¹⁸ Patrz np.: *Государственная система документационного обеспечения управления. Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения*. Одобрено коллегией Главархива СССР 27 апреля 1988 г. Приказ Главархива СССР от 25 мая 1988 г. № 33, www.termika.ru/dou/docs/detail.php?ID=1656.

¹⁹ *Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»* (с изменениями на 23 июля 2008 г.); *Федеральный закон от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»* (с изменениями на 1 декабря 2007 г.), www.termika.ru/dou/docs/; *Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. N 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»*, www.cci.ru/infolaws/doctoc.asp?id=31; *Федеральный конституционный закон РФ «О Государственном гербе Российской Федерации» от 8 декабря 2000 года*, www.gov.ru/main/symbols/gsr2_1.html i in.

informacyjnym modelowaniem i restrukturyzacją tradycyjnych kanałów komunikacji w zarządzaniu.

W latach 90-ch dziesiątki uczelni wyższych w kraju zaczynają kształcić na specjalności „Dokumentoznawstwo i obsługa dokumentacyjna zarządzania”, realizując w programach nauczania nową wizję profesji.

W ten sposób, do początków XXI wieku kształtuje się nowe postrzeżenie dokumentu, poszerzają się wyobrażenia o jego roli w społeczeństwie i zarządzaniu, zachodzi przewartościowanie podstawowych zasad pracy z dokumentami z udziałem nowych technik informacyjnych. System kancelaryjny zaczyna być postrzegany jako integralna część obsługi informacyjnej zarządzania.

Czasy współczesne (początek XXI wieku)

Od 2003 roku jednocześnie z polepszeniem sytuacji ekonomicznej i częściowym przewyciężeniem przejawów kryzysu w sferze zarządzania znów zaczynają przeważać cechy charakterystyczne dla ministerialnego systemu zarządzania i takiegoż systemu kancelaryjnego.

Reformy z początku wieku objęły przede wszystkim organy władzy wykonawczej a także rządów regionów i sprzyjały powstaniu nowej wyraźnej struktury, w ramach której nie było już miejsca dla samodzielności resortowej lub regionalnej. Tendencja ta jest też właściwa dla reformy municypalnej. W takich okolicznościach także na poziomie ogólnopaństwowym (w systemie organów prawodawczych i wykonawczych), i w terenie znów umacnia się zasada jednoosobowego podejmowania decyzji. W sposób widoczny zarządzanie kolektywne zachowane zostaje jedynie na poziomie gminnym i towarzystw akcyjnych.

Powrót do poprzedniego autorytarnego modelu zarządzania, a także warunki rewolucji informacyjnej sprzyjały umocnieniu roli informacji i dokumentu w procesie zarządzania, co znalazło swój wyraz w prawodawstwie, gdzie zaczyna się formować nowy kierunek – „Prawo informacyjne”. W rezultacie na przeciągu kilku lat, do 2009 r., powstała nowa normatywno-prawna baza DOU, w znacznym stopniu różniąca się strukturą i treścią od wzorca sowieckiego.

Przed tym samym normatywno-prawna baza przybrała wielopoziomową strukturę, w jej składzie wyróżniają się prawa federalne, reglamentujące podstawowe pojęcia i zasady pracy z informacją i dokumentacją, i określające ramowe granice legalnego działania dokumentu²⁰. Uzupełniają je dokumenty normatywne – regulaminy, instrukcje i standardy państwowe (ГОСТ), konkretyzujące określone procedury. Przy czym jeśli prawa są nosicielami stosunkowo stabilnej informacji, to dokumenty normatywne stale są nowelizowane, odpowiadając na zmiany w otoczeniu.²¹ I tak np. typowa

²⁰ ФЗ от 10.01.2002 г. «Об электронной цифровой подписи»; Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; Федеральный закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»; Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (с изменениями на 13 мая 2008 г.) и др., www.termika.ru/dou/docs/index.php.

²¹ Основные правила работы архивов организаций, одобренные решением коллегии Росархива от 6 февраля

instrukcja kancelaryjna w federalnych organach władzy wykonawczej, stosowana w charakterze szablonu przy organizacji biurowości przedsiębiorstw niepaństwowych w ciągu pierwszego dziesięciolecia XXI wieku była nowelizowana niejednokrotnie, ostatnia wersja wyszła w 2009 r. w postaci zaleceń metodycznych.²²

Charakterystyczną osobliwością nowego etapu jest aktywne budowanie lokalnej bazy normatywnej systemu kancelaryjnego, które zachodzi w ramach wprowadzania systemu jakości w przedsiębiorstwach i organizacjach. W efekcie kształtuje się bardzo interesująca sytuacja: zmniejszenie kontroli państwowej w sferze organizacji biurowości nie świadczy o decentralizacji i demokratyzacji procedur podejmowania decyzji i jednocześnie ich obsługi informacyjnej. W sposób nieuchronny kształtuje się jeszcze bardziej ścisły wielopoziomowy system kontroli, u podstaw którego legły zasady certyfikacji, obejmujące wszystkie organy i poziomy zarządzania.

Obecnie dokumentacyjna obsługa zarządzania (ДΟΥ) jest rozpatrywana jako część składowa informacyjnej obsługi procesu decyzyjnego, o czym świadczy przyjęcie w 2007 roku standardu nowego pokolenia, kardynalnie odróżniającego się od zwykłych dokumentów normatywnych pod względem treści i charakteru przekazu informacji. Idzie o standard państwowy (ГОСТ) ISO 15489-1-2007. «Zarządzanie dokumentami. Wymagania ogólne»²³, w którym są zawarte ogólne zasady pracy z informacją z uwzględnieniem jej przeznaczenia i nośników informacji. Standard ten jest identyczny ze standardem międzynarodowym ISO 15489-1: 2001 „Information and documentation. Records management. General.”

W tym dokumencie zostały wyłożone konceptualne podejścia do projektowania i wdrażania systemu dokumentowania, zorientowanego na wspomaganie procesu decyzyjnego na różnych szczeblach. Nie ma w nim szczegółowych zaleceń dotyczących organizacji tradycyjnego czy elektronicznego obiegu dokumentów, ponieważ zależą one od specyfiki konkretnej organizacji i w związku z tym opracowywane są odrębnie. Szczególną uwagę poświęcono aparatowi pojęciowemu, m.in. podano nowe znaczenie dokumentu, zamiast pojęcia baza normatywno-metodyczna stosowany jest termin „sfera regulująca”, który zawiera nie tylko normatywno-prawne znaczenie, ale i „oczekiwania społeczne, odnośnie dobrych praktyk” stosowanych w systemie. Wprowadza pojęcie „metadane dokumentu”, uzupełniające i poszerzające pojmowanie treści dokumentu i jego formuł. Sprecyzowano podstawowe charakterystyki dokumentu, a wśród nich autentyczność, wiarygodność, kompletność i in. Szczególnie pożyteczny jest opis metodyki projektowania i wdrażania systemów dokumentacyjnych.

2002 г.; ГОСТ Р 6.30-2003. Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов; ГОСТ Р 50922-2006. Защита информации. Основные термины и определения и др., www.termika.ru/dou/docs/index.php.

²² Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (утв. приказом ФАС РФ от 27 ноября 2000 г. № 68), Moskwa 2001; Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (зарег. в Минюсте РФ 27.01.2006 № 7418), Moskwa 2006; Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти. Приказ Росархива от 23.12.2009 N 76, www.inpravo.ru/baza1/art5s/nm-lizefp/page8.htm.

²³ ГОСТ ИСО 15489-1-2007. Управление документами. Общие требования, Moskwa 2007.

Zarządzanie dokumentacją jest rozpatrywane jako ukierunkowany zorganizowany proces, oparty na przemyślanej polityce powiązania odpowiedzialności i kompetencji, a także kompleksowego programu zarządzania dokumentami. W ten sposób records management jest porównywalny ze strategicznymi kierunkami działalności i nastawiony jest na obsługę „aktywności biznesowej” organizacji. Strategia zarządzania dokumentami powinna być zapisana w Planie Strategicznym.

Wśród operacji podstawowych, które powinny być szczegółowo zaprojektowane i zorganizowane, wyróżniono rejestrację, klasyfikację, przechowywanie, przekazywanie i wykorzystywanie dokumentów w całym ich cyklu życiowym, a także kontrolę i dostęp do dokumentów. Szczególną uwagę zwrócono na kwestie migracji i konwertowania dokumentów, przy zapewnieniu ich aktualności niezależnie od wykorzystywanej przy powstaniu dokumentów techniki i nośników.

W ten sposób kształtujący się w nowym wieku model systemu kancelaryjnego ukierunkowany jest na nowoczesne techniki, dlatego pod wieloma względami wydaje się być bardziej elastyczny i wariantywny w kwestii zasobu dokumentów, aspektów proceduralnych systemu kancelaryjnego. Jednocześnie zaspokaja on potrzeby pionów władzy, charakterystycznych dla klasycznej hierarchicznej struktury biurokracji.

Wyżej omówione etapy rozwoju systemów kancelaryjnych i ich związek ze strukturą władz wyraźnie pokazują ciągłość i przechodniość procesów biurokratyzacji i dokumentowania. W warunkach rewolucji naukowo-technicznej coraz większy wpływ na dynamikę i charakter rozwoju systemów kancelaryjnych posiadają nowoczesne techniki informacyjne, związane z komputeryzacją sfery zarządzania. One narzucają swoje algorytmy obsługi informacyjnej i sprzyjają transformacji tradycyjnych biurokratycznych systemów kancelaryjnych.

Summary

Ludmila Nikolaevna Mazur

Document management system of the 18th – 20th centuries as a reflection of the Russian society bureaucratization processes

The present-day Russian office system was created at the beginning of the 18th century. It was developing and changing together with the state administrative apparatus and it indirectly reflected the society bureaucratization processes. Despite the political system change in 1917, the general (bureaucratic) features, characteristic for the Russian state administration are still evident. The author presents the most significant elements of the evolution of the office system proving that its evolution as well as the evolution of the state management in Russia is cyclic and that the beginning of a new cycle always coincides with the forming of the new political system. In the modern era it is the absolute monarchy (from 18th to the beginning of the 20th century), in the contemporary history (1917-1991) it is the Soviet state, based on thought of “the dictatorship of the proletariat”, and in the post-soviet cycle it is the Russian statehood. Within each of these cycles the two similar stages may be distinguished, one of which is the initial stage, when the collegial forms of decision making are in control and the other is the final, ministerial stage of the cycle, in which there is a transfer to the centralized political system, created on the basis of monocracy. The inner dynamics of the transformation within the cycle depends on the sociological criterion connected with the forming and progressing consolidation of authoritative functions holders and the consciousness –of officials- into a separate social group.