

Светлана Александровна Глотова

Российский государственный гуманитарный университет

Складывание системы распорядительной документации в России в XIX – начале XX веков

Усложнение задач государства, развитие взаимосвязей с европейскими государствами, становление промышленности, коммерции, расширение сфер общественной жизни, одновременно с нарастанием кризисных явлений, связанных с разложением феодального способа производства, в начале XIX века повлекли за собой необходимость в новой организации власти, создании форм более гибкого и оперативного управления, отвечающих внутренним потребностям социально-экономического развития страны.

В этой связи начало царствования Александра I ознаменовалось проведением реформ органов государственной власти и управления, в результате которых была построена новая система управления в государстве.

В рамках этого процесса начинает складываться система распорядительной документации. Возникшие в ранние периоды распорядительные документы трансформируются, развиваются, дополняются новыми видами. Происходит это как в связи с естественным развитием канцелярской деятельности органов государственной власти и управления в России, так и под влиянием внешних факторов, например, таких как опыт делопроизводства европейских государств.

26 марта 1801 года Александр I упразднил совет при высочайшем дворе, учрежденный Екатериной II в 1768 году в качестве чрезвычайного совещательного органа на время русско-турецкой войны, и указом от 30 марта 1801 создал „Совет непрременный”¹.

Пределы власти Совета ограничивались законосовещательными функциями. В наказе Непременному совету определялось, что он „не

¹ ПСЗРИ, Sankt Petersburg 1830, т. XXVI, № 19806.

входил ни в какие распоряжения по части исполнительной и силы другой в государстве не имеет, кроме силы соображения”². Из чего следовало, что никаких указов и распорядительных документов от себя и своего имени он не издавал.

Роль Совета в течение 1803–1809 гг. постепенно умаялась, сокращалась значимость нормативных актов, обсуждаемых на его заседании.

В январе 1810 г. в России был учрежден новый высший законосоставительный орган – Государственный совет.

В ведении государственного Совета были

[...] все предметы, требующие нового закона [...]; предметы внутреннего управления, требующие [...] [изменения] [...] прежних положений; дела, требующие изъяснения истинного [...] смысла [законов]; меры и распоряжения общие, приемлемые к успешнейшему исполнению существующих законов [...]³.

Без обсуждения в Совете ни один новый закон не должен был предоставляться на утверждение монарха. При этом законопроекты, обсуждаемые в нем, получали статус законодательных актов только после утверждения Императора.

Наряду с законосовещательной функцией, рядом императорских указов⁴, Совет был наделен некоторыми функциями исполнительной власти, которые он реализовывал с помощью распорядительной документации.

Деятельность Совета, его организационное устройство, делопроизводство и порядок распорядительной деятельности регламентировались специальным документом – „Образованием государственного Совета”⁵, а с 1842 года – „Учреждением Государственного Совета”⁶.

По закону Совет состоял из Общего собрания и нескольких департаментов. Общее собрание и департаменты возглавлялись председа-

² *Архив государственного Совета*, Sankt Petersburg 1878, т. 3.

³ ПСЗРИ, Sankt Petersburg 1830, № 24064.

⁴ ПСЗРИ, Sankt Petersburg 1830, т. XXXII. №№ 25074, 25073, Указы от 5 апреля 1812 г. „О порядке производства дел во время высочайшего отсутствия из столицы”, „О соединении Государственного совета департаментов законов и государственной экономики и правах оных во время высочайшего отсутствия из столицы”; ПСЗРИ, Sankt Petersburg 1830, т. XXXIII. № 25668, Указ от 29 августа 1813 г., наделавший правом реализовывать принятые большинством голосов решения, без доклада императору, кроме случаев принятия законов.

⁵ ПСЗРИ, Sankt Petersburg 1830, т. XXXI, № 24064.

⁶ ПСЗРИ, Sankt Petersburg 1830, т. XVII, № 15580.

телями и назначались вместе с членами Совета императором⁷. Дело-производственным органом Совета была канцелярия, возглавляемая государственным секретарем⁸.

Законодательные и распорядительные документы, исходящие из Совета подробно описывались в „Образовании Государственного совета”⁹, а позже с поправками и в „Учреждением государственного совета”:

Все предметы, содержащие в себе закон, устав или учреждение, излагаются в виде манифестов [...] ¹⁰, указов [...] за собственноручным подписанием или утверждением Императорского величества

Положения по прочим делам, требующим собственноручного Высочайшего утверждения, если заключение Государственного Совета единогласно, или Государь император изволил принять заключение большинства, излагаются в виде Мнений Государственного Совета, собственноручно утвержденных императором¹¹.

Если по делам, требующим собственноручного Высочайшего утверждения, при произошедшем в Совете разногласии, Государь Император соизволил принять заключение меньшего числа голосов [...], постановить особенную резолюцию: то исполнение совершается Именным указом¹².

По всем прочим делам, не требующим собственноручного Высочайшего утверждения, исполнение совершается в виде объявляемых Председателем Государственного Совета Высочайших повелений¹³.

Следующим шагом реформирования государственного аппарата стало одновременное создание в сентябре 1802 года министерств и Комитета министров.

⁷ Л. Е. Шепелев, *Аппарат власти в России. Эпоха Александра I и Николая I*, Sankt Petersburg 2007, s. 45–46.

⁸ В. Г. Щеглов, *Государственный Совет в России*, Moskwa 1904, s. 20.

⁹ *Образование государственного Совета, [w:] Основные законодательные акты, касающиеся высших государственных учреждений в России XVIII и первой четверти XIX ст.*, Moskwa 1909, s. 35–51.

¹⁰ Tamże, s. 45.

¹¹ Ten punkt i następnie zostały wniesione do późniejszych redakcji prawa, począwszy od 1832 r. Na przykład *Учреждение государственного Совета*, t. 1, cz. 2, wyd. 1886 r., Sankt Petersburg 1886, s. 17.

¹² Tamże, s. 18.

¹³ *Учреждение государственного совета и государственной канцелярии*, Sankt Peterburg 1842, s. 54–56.

Комитет Министров стал верховным учреждением, сосредоточившим в себе всю исполнительную власть. Первоначально Комитет Министров не был особым государственным учреждением¹⁴, его положение и компетенция не были однозначно определены¹⁵, не были точно разграничены права Комитета, Государственного Совета и Сената. Сперанский вообще видел в нем лишь „образ доклада”¹⁶ министрами царю.

При новом образовании министерств в 1811 году комитет был ликвидирован, однако фактически он продолжал действовать. А в 1812 было утверждено новое положение о Комитете Министров¹⁷.

„Учреждение Комитета Министров” от 20 марта 1812 года¹⁸ определяло дела, подлежащие рассмотрению комитета, порядок его делопроизводства, власть комитета, и систему исполнения по его решениям.

Комитет министров представлял собой высшее коллегиальное административное учреждение, где неограниченный монарх совещался с наиболее доверенными высшими чиновниками¹⁹, кроме того, в Комитете обсуждались вопросы, требующие взаимодействия нескольких министров или превышающие пределы их власти²⁰. Решения Комитета Министров подлежали утверждению императора²¹.

¹⁴ Utworzony na podstawie manifestu „Об учреждении Министерств” от 8 сентября 1802 г. – *Министерская система в Российской империи: К 200-летию министерств в России*, Moskwa 2007, s.14–17.

¹⁵ А. В. Ремнев, *Самодержавное правительство: Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века)*, Moskwa 2010, s. 29.

¹⁶ „Доклад министров был двоякий: отдельный и совокупный. Для отдельного определены были особенные дни и часы. Совокупный доклад производился в Общем Собрании министров в присутствии Государя, что и называлось Комитетом. Следовательно, сей Комитет не был ни место, ни установление – он был только образ доклада”. Patrz: М. М. Сперанский, *Руководство к познанию законов*, Sankt Petersburg 2002, s. 504.

¹⁷ Г. В. Вернадский, *Очерк истории права Русского Государства XVIII–XIX вв.: (Период империи)*, Moskwa 1998, s. 82–83.

¹⁸ *Свод учреждений Комитета Министров*, [w:] *Свод законов Российской Империи. Свод учреждений государственных и губернских*, Sankt Petersburg 1832, cz. 1: *Основные Законы и Учреждения Государственные*, s. 43–65.

¹⁹ Н. П. Ерошкин, *Крепостническое самодержавие и его политические институты*, Moskwa 1981, s. 99.

²⁰ *Журналы Комитета Министров. Царствование Императора Александра I*, Sankt Petersburg 1888, t. 1: 1802–1810, s. 1.

²¹ А. Д. Градовский, *Начала русского государственного права*, Sankt Petersburg 1876, t. 2: *Органы управления*, s. 109–110.

Некоторые вопросы деятельности Комитета министров выходили за рамки высших административных и были по сути дела законодательные. Каждый министр имел право самостоятельного всеподданнейшего доклада, при котором мог подать императору на подпись свой проект высочайшего повеления или даже именного указа.

Порядок рассмотрения дел первоначально был зафиксирован в Высочайше утвержденных правилах для Комитета Министров от 4 сентября 1805 года²², позже был дополнен вопросами исполнения дел, распорядительной деятельности в Правилах, данных в руководство Комитету Министров 31 августа 1808 г.²³ и подробно описан в „Учреждении Комитета Министров” 20 марта 1812 г.²⁴

Учреждение также устанавливало распорядительную документацию комитета: „положения Комитета приводятся в исполнение теми же министрами, от которых дела представлены, в потребных случаях именем Его Императорского Величества. На исполнение положений Комитета, Министры уполномочиваются выписками из журналов”²⁵.

Наряду с Комитетом министров координацией деятельности отдельных ведомств занимался созданный в 1861 году²⁶ и сменивший Комитет министров в 1906 г. Совет министров²⁷.

Совет министров состоял из министров, главноуправляющих, председателей Комитета Министров и Государственного Совета и ряда близких к царю лиц. Председателем Совета Министров был император, ему принадлежало право выносить на рассмотрение Совета все вопросы.

Исследователи наблюдают неопределенность границ полномочий Комитета министров и Совета Министров²⁸. Некоторые из рассматриваемых в Совете мероприятий сразу утверждались императором и получали силу закона в виде „высочайших повелений”, а другие пе-

²² *Высочайше утвержденные правила для Комитета Министров, в руководство при решении дел, по случаю отбытия Его Императорского Величества из Столицы от 4 сентября 1805 г.*, [w:] *Основные законодательные акты, касающиеся высших государственных учреждений в России XVIII и первой четверти XIX ст.*, Moskwa 1909, s. 28–29.

²³ Там же, s. 29–32.

²⁴ *Свод учреждений Комитета Министров*, [w:] *Свод законов Российской Империи...*, s. 43–65.

²⁵ *Журналы Комитета Министров...*, s. 24–25.

²⁶ Nieoficjalnie rozpoczął swoją działalność w 1857 r., oficjalnie został utworzony aktem o Radzie Ministrów z 12 listopada 1861 r.

²⁷ Н. П. Ерошкин, *История государственных учреждений дореволюционной России*, Moskwa 2008, s. 221.

²⁸ А. В. Ремнев, dz. cyt., s. 359.

редавались в специальные совещания и комитеты для дальнейшей разработки.

Наряду с созданием новых высших органов государственной власти, Александром I была проведена реформа центрального управления.

Новая система управления, основанная на принципе единоначалия, созрела еще в недрах старой коллегиальной системы, однако нормативное закрепление получила в начале царствования императора Александра I²⁹.

Первое учреждение министерств, последовавшее в 1802 году, не было полноценной реформой и представляло собой компромисс между коллегиальной и министерской системами управления.

Реформирование министерств было произведено двумя актами с интервалом около года: манифестом 12 июля 1810 года о разделении государственных дел на особые управления³⁰ и „Общим учреждением министерств” 25 июня 1811 года³¹. В течение XIX в. в системе ведомств происходили изменения – появлялись новые министерства, однако „Общее учреждение министерств” продолжало оставаться главным законодательным актом, определяющим существование министерской системы вплоть до 1917г.³²

Данный документ определил единообразие организации и делопроизводства министерств, систему взаимоотношений их структурных частей, взаимоотношения министерств с другими учреждениями³³, систему сношений, переписки и распорядительной деятельности.

Министерства, организованные согласно „Общему учреждению министерств”, действовали по принципу единоначалия. В них существовало так называемое „исполнительное”³⁴ делопроизводство, характеризующееся строгой исполнительной вертикалью.

²⁹ В. Е. Романовский, *Государственные учреждения древней и новой России*, Tbilisi 1905, s. 406.

³⁰ К. Л. Яковлев, *Министерство внутренних дел в государственном механизме Российской Империи (1802–1811гг.)*, rozprawa na st. kand. nauk prawnych, Moskwa 2002, s. 25.

³¹ *Общее учреждение министерств от 25 июня 1811 г.*, [w:] *Министерская система в Российской империи: К 200-летию министерств в России*, Moskwa 2007, s. 46–71; ПСЗРИ, Sankt Petersburg 1830, t. XXXI, № 24686.

³² Н. П. Ерошкин, *История государственных учреждений...*, s. 175–176.

³³ Н. П. Ерошкин, *История государственных учреждений дореволюционной России*, Moskwa 1997, s. 149.

³⁴ Н. П. Ерошкин, *Российское самодержавие*, Moskwa 2006, s. 231.

Каждому министерству на местном уровне подчинялся ряд учреждений данного ведомства, в свою очередь образовывавших вертикаль подчинения (между, например, губернским и уездным уровнем).

„Управление каждого министерства вверялось лицу, по непосредственному его императорского величества избранию определяемому с званием министра, главного директора или главноуправляющего”, и ответственному только перед императором³⁵.

В качестве совещательных органов для обсуждения наиболее принципиальных, либо требующих специальных познаний вопросов при министре действовал Совет министра, а в департаментах – Общее Собрание.

Структурными частями министерства были департаменты, обязанности между которыми распределялись строго по отраслевому принципу. Каждый департамент, возглавлявшийся директором, делился в свою очередь на отделения (во главе с начальниками отделений), а последние – на столы. Каждый вопрос распределялся по принадлежности в соответствующий департамент, отделение, стол. Делопроизводственным органом была Канцелярия.

Решение дел в Министерствах строилось на четком распределении их по предметам ведомства между департаментами и столами.

Распорядительная деятельность Министра и директоров департаментов осуществлялась посредством документов, именуемых в XIX в. „перепиской” или „сношениями”. Различалась переписка Министра и переписка Департамента³⁶.

Важно отметить, что в зависимости от уровня взаимоотношений, различалась переписка с вышестоящими инстанциями, равностоящими и нижестоящими. Исходящая переписка с нижестоящими инстанциями составляла группу распорядительных документов. Кроме того, к ней условно можно отнести указы верховной власти, объявленные через министров.

К переписке министра особенно принадлежали:

1. Объявление высочайших указов, на имя министра состоявшихся, или на представления его последовавшие – Высочайшие

³⁵ Kwestia osobistej odpowiedzialności ministrów przed imperatorem, nadającej im charakter „wykonawczych organów władzy najwyższej” została zbadana w pracy: С. П. Покровского, *Министерская власть в России. Историко-юридическое исследование*, Jarosław 1906, s. 158–161.

³⁶ Н. В. Варадинов, *Делопроизводство или теоретическое и практическое руководство к гражданскому и уголовному, коллегиальному и одиночному письмоводству, к составлению всех правительственных и частных деловых бумаг и к ведению самых дел, с приложением к оным образцов и форм*, Sankt Petersburg 1857, s.24.

указы по Министерству исходящие; [...]]; 4. Предписания Департаментам, Министерство составляющим³⁷.

Предписания Министра могли быть двух родов: в одних объявлялись Именные Высочайшие повеления³⁸, в других – министр действовал по собственному усмотрению.

Министры предписывали Губернскому Начальству, сообщая главному начальнику списки со своих предписаний.

Директоры департаментов могли назначать и увольнять чиновников, надзирать за их деятельностью, разрешать силою существующих законов и учреждений все затруднения, встречающиеся при исполнении. Осуществление этих властных полномочий происходило посредством предписаний, направляемых соответствующим подчиненным должностным лицам и инстанциям.

Строго описанный в „Общем учреждении министерств” порядок принятия управленческого решения в министерствах и порядок издания исходящих распорядительных документов говорит о процессе становления системы распорядительной документации.

Во вновь сложившейся системе органов государственной власти и управления продолжали действовать Сенат в качестве высшей контролирующей и высшей судебной апелляционной инстанции и система местных органов государственной власти, сложившиеся в результате реформы в конце XVIII в.

К правам, дарованным Сенату в XVIII в., Указом о Сенате 8 сентября 1802 года³⁹ прибавилось право давать представления на высочайшие указы, первая попытка применения которого привела к фактической его отмене.

Несмотря на произошедшие изменения, образ исполнения дел в Сенате по сравнению с XVIII веком в целом не изменился. В первую очередь это обусловлено тем, что Сенат являлся коллегиальным органом и сохранял все черты коллегиальной распорядительной деятельности предыдущего периода, построенной на сочетании распорядительных документов – указов и документов, фиксирующих коллегиальное решение – журналов.

³⁷ *Свод учреждений министерств*, [w:] *Свод законов Российской Империи...*, s. 209.

³⁸ Punkt 150, dział III, rozdz. V, *Общее учреждение министерств* 25 июня 1811 г. – *Министерская система в Российской империи: К 200-летию министерств в России*, Москва 2007, s. 55.

³⁹ ПСЗРИ, Sankt Petersburg 1830, т. XXVI, № 20406.

Созданная в начале XIX в. система ведомств органически включила в себя местные учреждения, возникшие в результате еще екатерининской губернской реформы⁴⁰.

С созданием министерств местные государственные учреждения были расписаны по соответствующим министерствам: администрация, полиция, тюрьмы, сословные органы попали в ведение Министерства внутренних дел; университеты и часть казенных школ – в Министерство народного просвещения и т.д.⁴¹

Усилилось значение губернаторов, чья власть закреплялась в „Наказе губернаторам” 1837 г.⁴² Губернатор становится главным представителем верховной власти, чьему надзору подчинены все учреждения в губернии⁴³.

Существовавшее при губернаторе губернское правление из коллегиального органа к середине XIX в. превратилось в своеобразную исполнительную канцелярию при губернаторе⁴⁴.

Так же как и высшие и центральные органы власти, местные органы имели строго определенную систему сношений. В эту систему вписывались следующие два основных вида распорядительных документов:

Губернские присутственные места посылали подчиненным им местам и лицам указы. Начальники губерний распоряжались предписаниями⁴⁵.

Наряду с описанной выше системой „регулярных” учреждений, существовала Собственная его императорского величества канцелярия. Подчинявшиеся непосредственно императору отделения Собственной его императорского величества канцелярии действовали вне рамок Свода законов и системы высших и центральных учрежде-

⁴⁰ *Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917*, Sankt Petersburg 1998, т. 1: *Высшие государственные учреждения*, с. 8.

⁴¹ Н. П. Ерошкин, *Местные государственные учреждения дореформенной России 1800–1860 гг.*, Moskwa 1985, с. 11.

⁴² „Наказ гражданским губернаторам”, zatwierdzony 3 VI 1837 r., który zaczęto wprowadzać w życie 1 stycznia 1838 r., patrz: Т. В. Виноградова, *Организация делопроизводства губернских административных учреждений Российской империи в первой половине XIX в.: на материалах Олонецкой Губернии*, rozprawa na st. kand. nauk hist., Moskwa 2004, s. 57.

⁴³ А. Градовский, *Начала русского государственного права*, Sankt Petersburg 1883, т. 3: *Органы местного управления*, с. 134.

⁴⁴ *Государственное управление и самоуправление в России. Очерки истории*, Moskwa 1995, s. 165.

⁴⁵ Н. В. Варадинов, dz. cyt., s. 27.

ний Российской империи, наиболее полно воплощая собой принцип неограниченности самодержавной власти⁴⁶.

Очевидно, что масштабные изменения в государственном аппарате страны не могли не привести к изменениям в системе их распорядительной деятельности.

В XIX в. появляется необходимость в эффективной, единообразной системе документирования и работы с документами, позволяющей с высокой степенью оперативности решать все более усложняющиеся вопросы управления страной.

Построение этой системы проходило в русле более четкой и детальной по сравнению с XVIII веком регламентации вопросов работы с документами и их оформления. Вводилось единообразие управленческих процессов: „порядок производства дел во всех министерствах, департаментах и отделениях учреждается на общих правилах единообразно; изъятие же из сих правил в некоторых министерствах, по различному свойству их дел, определяется особенными их учреждениями”⁴⁷. В нормативных актах, регулирующих деятельность „властей и мест”, как правило, устанавливался порядок рассмотрения и решения дел, определялись виды распорядительных документов и прилагались образцы их формуляров. Кроме того, требования законодательства трансформировались и конкретизировались в ведомственных нормах, знание которых было обязательным для всех чиновников.

Комплекс регламентирующих документов, создание четких и единообразных приемов работы с распорядительной документацией свидетельствует о построении системы распорядительной документации, как инструмента, обеспечивающего деятельность государственного аппарата и придающего большую гибкость и оперативности управленческих процессов.

Совмещение коллегиального и единоличного принципа принятия решения, накладывало отпечаток на документирование распорядительной деятельности органов государственной власти и управления и определяло распорядительные схемы в государстве в XIX – начале XX вв.

⁴⁶ Там же, с. 8–9.

⁴⁷ Punkt 61, rozdz. V, *Общее учреждение министерств*, 25 июня 1811 г., [w:] *Министерская система в Российской империи: К 200-летию министерств в России*, Moskwa 2007, s. 49.

Swietłana Aleksandrowna Głotowa

Kształtowanie się systemu dokumentacji administracyjnej w Rosji w XIX–początku XX wieku

Straszczenie

W ramach reform organów władzy państwowej, a także funkcjonowania nowego systemu administracji, zaczyna kształtować się system dokumentacji administracyjnej pozwalającej na zarządzanie państwem. Powstałe we wcześniejszych okresach formy dokumentów administracyjnych podlegają transformacji, rozwijają się i są uzupełniane przez nowe rodzaje. Dzieje się to w związku z rzeczywistym rozwojem działalności kancelaryjnej organów władzy państwowej, jak i pod wpływem czynników zewnętrznych – adaptacji doświadczeń europejskich w tworzeniu i zarządzaniu dokumentami. Artykuł opisuje powstanie i rozwój jednolitego systemu dokumentowania i pracy z dokumentami w Imperium Rosyjskim.

Svetlana Aleksandrovna Glotova

Developing administrative documentation system in Russia in the nineteenth – early twentieth century

Summary

Within the framework reform of state authorities, as well as a new administration system begins formed administrative documentation system allowing the management of the state. Resulting in earlier periods forms of administrative documents are subject to transformation, develop, and are supplemented by new types. This is done in connection with the actual development chancellery activities of state authorities and under the influence of external factors – the adaptation of European experience in creating and managing documents. The article describes the emergence and development of a uniform system for documenting and working with documents in the Russian Empire.

