

Светлана Александровна Глотова
(Российский государственный гуманитарный университет, Москва)

Документы государственных органов XIX века, как инструменты управленческой деятельности

Усложнение задач государства, развитие 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.

Исторический опыт показывает, что все изменения в системе управления неизбежно отражаются на документации, с помощью которой реализуются властные функции. В первую очередь эти изменения касаются распорядительной документации, как одного из основных инструментов управления. В XIX веке распорядительные документы претерпели значительные трансформации, способствовавшие более эффективному обеспечению функции всех уровней государственной власти.

Начало царствования Александра I ознаменовалось проведением ряда реформ, в результате которых была перестроена система управления в стране. Наряду с созданием новых высших органов государственной власти, Александром I была проведена одна из наиболее значимых реформ эпохи - реформа центрального управления. Новая система, основанная на принципе единоначалия, созрела еще в недрах старой коллегиальной системы, однако нормативное закрепление получила в начале царствования императора Александра I¹.

Первое учреждение министерств, последовавшее в 1802 году, не было полноценной реформой и представляло собой компромисс между коллегиальной и министерской системами управления². Реформирование министерств был про-

¹ В.Е. Романовский, *Государственные учреждения древней и новой России*, Тбилиси 1905, с. 406.

² По манифесту 3 сентября 1802 г. учреждается одно «министерство», разделенное на 8 отделений, хотя в том же акте эти отделения именуются «министерствами». Также в нем определяется ответственность министров перед Сенатом, которая на деле оказалась недостижима. Кроме того, первое учреждение министерств страдало неточностью разделения дел между ними, недостатком правил, по которым они должны были действовать (М.Ф. Владимирский-Буданов, *Обзор истории русского права*,

изведено двумя актами с интервалом около года: манифестом 12 июля 1810 года о разделении государственных дел на особые управления³ и «Общим учреждением министерств» 25 июня 1811 года⁴. Данный документ определил единообразие организации и делопроизводства министерств, систему взаимоотношений их структурных частей, взаимоотношения министерств с другими учреждениями⁵, систему сношений, переписки и распорядительной деятельности.

Министерства, организованные согласно «Общему учреждению министерств», действовали по принципу единоначалия⁶. В них существовало так называемое «исполнительное»⁷ делопроизводство, характеризующееся строгой исполнительной вертикалью⁸. Каждому министерству на местном уровне подчинялся ряд учреждений данного ведомства⁹, в свою очередь образовывавших вертикаль подчинения (между, например, губернским и уездным уровнем).

Выстроенная подобным образом система управления позволяла ускорить процессы выработки управленческих решений и передачи их по управленческому уровню. Происходило это, во-первых, за счет внедрения единоначалия, а, во-вторых, за счет создания более удобных документных форм распорядительных документов.

В предыдущий исторический период все управленческие уровни – от Сената до местных властей – строили свою деятельность на основе коллегиально выработанного решения, зафиксированного в протоколах и журналах, и изданных на их основе исходящих распорядительных документов – указов.

В результате такой процедуры управленческое решение многократно фиксировалось в различных документах государственных органов, пока в результате не доходило до уровня исполнения. На каждом уровне рассмотрение дела строилось по схеме: получение иницилирующего документа, рассмотрение на заседании коллегиального органа, вынесение решения, фиксация его в

Ki ow 1905, s. 262-263).

³ К.Л. Яковлев, *Министерство внутренних дел в государственном механизме Российской Империи (1802-1811гг.)*, дисс. канд. юр. наук, Moskwa 2002, s. 25.

⁴ *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 - ПСЗ. Т.31. № 24686.

⁵ Н.П. Ерошкин, *История государственных учреждений дореволюционной России*, Moskwa 1997, s. 149.

⁶ Министерства, в отличие от коллегий являлись учреждениями, в которых окончательное решение вопроса принадлежало одному лицу, но это решение согласно закону, могло последовать только после рассмотрения в определенном структурном подразделении. Так, министр был обязан выслушать мнение Совета министров, руководителя соответствующего департамента или канцелярии, хотя при окончательном решении и «не стесняется им» - Г.В. Вернадский, *Очерк истории права Русского Государства XVIII-XIX вв.: (Период империи)*, Moskwa 1998. Предисловие к.и.н. А.С. Сенина, s. 6-9.

⁷ Н.П. Ерошкин, *Российское самодержавие*, Moskwa 2006, s. 231.

⁸ Министерская система базировалась на вертикальном подчинении главе каждого ведомства системы местных отраслевых учреждений. Эти учреждения подчинялись министерству (главному управлению) в административном отношении и были обязаны регулярной отчетностью. Все «места и лица», подчиненные министру, должны были исполнять его предписания с точностью и беспрекословно (*Министерская система в Российской империи: К 200-летию министерств в России*, Moskwa 2007, s.10).

⁹ Например, Министерству финансов - губернская казенная палата и уездные казначейства, Министерству народного просвещения - учебные округа и дирекции народных училищ.

журнале, перенос решения в протокол с полным цитированием инициативного документа, издание на основании протокола исходящего документа – указа, в который также дословно переносилась информация из протокола.

Цикл этих действий совершался на каждом промежуточном уровне рассмотрения вопроса. Так, Императорский указ мог сначала рассматриваться в Сенате, затем, изданный на основе императорского, указ Сената рассматривался в коллегии, которая в свою очередь издавала на основе Сенатского указа свой собственный документ и направляла его на уровень местной власти, на котором документ также коллегиально рассматривался и также принималось решение. При этом решение зачастую содержало только информацию о необходимости переправки инициатирующего документа на следующий уровень.

Таким образом, распорядительная деятельность государственных органов и процесс ее документирования был многоступенчат, сильно затянут, сами документы характеризовались множественным дублированием информации, формуляры были нечеткими, почти не содержали выделенных из текста реквизитов. Все это вместе тормозило управленческие процессы в государстве, делало делопроизводство малоэффективным инструментом управления.

В XIX веке формируются новые распорядительные схемы, которые обеспечивают оперативность решения вопросов управления в стране. Эти схемы строились на основе вновь внедренных принципов единоначалия и принципах коллегиальности, сохранившихся с предыдущих веков, но претерпевших неизбежные изменения.

Распорядительная деятельность на основе единоначалия реализовывалась министрами и губернаторами посредством документов, именуемых в XIX в. «перепиской» или «сношениями»¹⁰, которые обеспечивали большую оперативность управленческих процессов. К этим документам относились: предписания (распоряжения), циркуляры и приказы. С первых же лет существования министерств издание этих документов стало одной из важнейших форм руководства центрального аппарата министерства подведомственными местными учреждениями. Предписания и циркуляры издавались в гражданских министерствах, приказы – в военном и военно-морском министерствах.

Наряду с более быстрым способом принятия управленческого решения одним ответственным должностным лицом, также для ускорения работы с документом большое значение имели форма и содержание новых распорядительных документов.

Предписания и циркуляры имели угловое расположение реквизитов. Впервые оно было введено в практику работы Министерства внутренних дел в июле 1803 г., постепенно стало распространяться в аппарате других ведомств. «Общее учреждение министерств» в 1811 году узаконило обязательное применение документов с угловым расположением реквизитов во всех министерствах.

¹⁰ Н.В. Варадинов, *Делопроизводство или теоретическое и практическое руководство к гражданскому и уголовному, коллегиальному и одноличному 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.

Закон предписывал помещать реквизиты в левой части листа в следующей последовательности: наименование министерства и его структурных подразделений с указанием их порядкового номера, расположенных согласно иерархическому строению министерства (департамент, отделение, стол)¹¹; далее ниже черты проставлялся номер бумаги по исходящему журналу; под номером дата, представленная в формате: число - месяц - год; если документ был ответом, ниже проставляли входящий номер инициативного письма: «ответ на № ...». Также этот набор реквизитов мог дополняться заголовком к тексту или кратким изложением документа и местом издания документа.

Широкое распространение и законодательное закрепление данной схемы расположения реквизитов можно связать с появлением в начале XIX века практической возможности часть реквизитов документа писать на бумаге заранее, то есть заготавливать бланки теми или иными полиграфическими средствами. Так возникает изменение формы документа, приспособление его к печатным машинам.

Уже в 1830-е годы в законодательстве появились требование обязательно применения бланков «для ускорения хода и уменьшения занятий канцелярских служащих».¹² Реквизиты бланка располагались в левой части бумаги, занимаемая примерно треть листа. Оставшиеся продольные две трети листа отводились остальным реквизитам предписаний и циркуляров, включающим адресат документа, текст документа, подписи, скрепы, реквизиты удостоверения копийности.

Текст предписаний и циркуляров состоял традиционно из краткого описания сути вопроса, краткого обоснования принятого решения (иногда со ссылкой на законы, нормативные акты и направленные ранее циркуляры и предписания), самого решения и перечисления распоряжений, которые необходимо предпринять.

Отход от детального цитирования документов, иницилирующих рассмотрение дела и созданных в процессе работы над ним, сокращение описания событий, предшествующих делу, определение постоянного места для значимых реквизитов значительно уменьшало время работы с документом и облегчало его восприятие, что положительно сказывалось на общей эффективности управленческой деятельности в учреждениях XIX в.

В ведомствах, основанных на единоначалии, был очевиден прогресс в вопросах ведения делопроизводства, наблюдалось усиление значимости подписанных руководителем распорядительных документов, как инструментов управления.

Однако в коллегиальных органах XIX также происходили изменения, способствовавшие ускорению решения вопросов за счет совершенствования формы распорядительных документов и порядка работы с ними.

¹¹ Л.М. Вялова, *К вопросу эволюции формы управленческого документа (На примере документов центральных органов управления дореволюционной России)*, [w] *Массовые документы и проблемы архивоведения. Сб. науч. тр.*, Moskwa 1986, s. 149.

¹² А.Н. Сокова, *О создании русской традиционной формы документа в делопроизводстве госучреждений XVIII-начала XX веков*, „Труды ВНИИДАД”, Moskwa 1974, t. V, cz. 1, s. 221.

Коллегиальная распорядительная деятельность осуществлялась Государственным Советом, Комитетом министров, Советом министров, Сенатом и коллегиальными органами местной власти.

Государственный Совет, Комитет и Совет министров появились в XIX веке, поэтому в меньшей степени опиралась на традиции коллегиальной распорядительной деятельности предыдущих периодов.

Местные коллегиальные органы власти в XIX веке стали входить в систему ведомств министерств, что обусловило изменения в их распорядительной документации.

Рассмотрим изменения в распорядительной деятельности названных коллегиальных органов более подробно.

Государственный Совет в основном строил свою распорядительную деятельность также как и коллегиальные органы предыдущей эпохи, то есть фиксировал свои решения с помощью традиционной формы коллегиального делопроизводства – журналов, а исполнения, осуществлял путем трансформации воли императора в конкретный законодательный акт или распорядительный документ, изданный или объявленный от имени верховной власти.

Однако появляется и совершенно новая форма распоряжения - «мнение Государственного Совета», которое не издавалось от лица верховной власти, а утверждалось ею. В данном случае можно провести параллели с современным утверждением протоколов руководителем организации или государственного органа.

В Комитете министров пошли еще дальше по пути сокращения количества документации, создаваемых в процессе коллегиальной распорядительной деятельности.

В частности речь идет об использовании выписок из журналов и их копий в качестве документов, доводящих решения комитета министров до ведомств¹³.

Ход обсуждения вопросов в Комитете и принимаемое решение по делу фиксировалось как и раньше в журналах¹⁴. Журналы подписывались всеми членами комитета и направлялись императору.

После утверждения решений комитета императором¹⁵, они передавались министрам на исполнение с помощью выписок из журналов, доставляемых к ним управляющим делами комитета за его подписанием, или полных копий журналов. В выписки включалось изложение «всех рассуждений, происходивших в Комитете, чтобы министр мог знать не только решение Комитета, но и все рассуждения, бывшие при этом»¹⁶

Таким образом, происходит некоторое упрощение традиционной распорядительной цепочки за счет исключения такого звена, как издание отдельного

¹³ Н.М. Коркунов, *Русское государственное право: Пособие к лекциям*, т. 2: *Особенная часть*, Sankt Petersburg 1893, s.128.

¹⁴ *Журналы Комитета, утвержденного Высочайшим рескриптом 6 декабря 1826 г.*, „Сборник Императорского Русского Исторического общества“ т. 74, Sankt Petersburg 1891, s. 128.

¹⁵ Л.Е. Шепелев, *Чиновный мир России XVIII - н.ХХв.*, Sankt Petersburg 1999, s. 62.

¹⁶ *Исторический обзор деятельности комитета министров*, Sankt Petersburg 1902, t. 2, cz. 1, s. 25.

распорядительного документа, издаваемого на основании журналов и доводящего решения коллегиального органа до руководителя ведомства, ответственного за выполнение поставленных задач.

Распорядительную функцию в данном случае берет на себя не отдельный документ, каким в XVIII веке был указ, а выписка из журнала заседания или его копия.

Вероятно, такая схема оказалось наиболее удобной в условиях, когда принимаемые решения проводились в жизнь одним из принимающих управленческое решение – то есть самим министром.

Интересны изменения в распорядительной деятельности коллегиальных органов, сохранившихся с XVIII века.

Речь идет о Сенате и местных коллегиальных органах власти.

В целом порядок рассмотрения дел, фиксации решения в журналах и протоколах остается неизменным.

Однако значительно меняется форма указов.

Указ, как продукт коллегиального делопроизводства, в XIX веке сохранил за собой функции одного из важных распорядительных документов, посредством которых осуществляли управленческую деятельность Сенат и местные органы власти. Вместе с тем, указ, изданный на уровне верховной власти или объявленный на уровне высшей власти, принимает почти исключительно законодательный характер.

Такая дифференциация приводит к появлению значительных внешних различий между этими документами, а использование указов в качестве внутренних распорядительных документов проводит еще более высокий функциональный водораздел между указами, изданными на разных уровнях управления.

Так, например, при изучении Указов Московского губернского правления, хранящихся в фонде 54 ЦИАМ¹⁷, в первую очередь обращает на себя тот факт, что эти документы в большинстве своем оформлялись на бланках, т.е. заранее нанесенных на лист типографским способом реквизитах, содержащих постоянную информацию¹⁸.

Формуляры указов местных органов содержали следующие реквизиты, которые наносились типографским способом и вписывались от руки на листе бумаги: в левом поле - наименование ведомства, наименования подразделений последовательно от высшего к низшему, поле для номера документа (сам номер вносился от руки), дата документа (день и месяц вносились от руки); в правом поле - вид документа, автор документа, адресат документа (последний реквизит в некоторых случаях вносился от руки), текст документа (рукописный), подписи, скрепы.

Такая четкость построения формуляра не свойственна указам XVIII века. Она более характерна для распорядительных документов министерств. Что вполне объяснимо, учитывая подчиненность местных органов власти опреде-

¹⁷ ЦИАМ, zesp. 54.

¹⁸ СЗРИ, Sankt Petersburg 1832, t. 2, № 8546.

ленным министерствам и распространение правил делопроизводства на всю систему ведомства.

В целом в XIX веке была построена достаточно эффективная система управления государством и одними из главных управленческих инструментов в этой системе становятся новые виды распорядительных документов и новые формы традиционных видов документов, которые и формально и содержательно отличаются от распорядительных документов предыдущих исторических периодов. Становясь менее объемными, более информационно емкими, они отвечают новому требованию времени – ускорения управленческих процессов.

Streszczenie

Svetlana Aleksandrowna Głotowa

Dokumenty organów państwa w XIX wieku jako narzędzia działalności administracyjnej

W artykule Autorka podejmuje próbę pokazania podstawowych zmian przeprowadzonych w XIX wieku, w systemie dokumentacji zarządzania państwem. Zmiany były spowodowane przede wszystkim wprowadzeniem zasady monokratyczności. Wobec tego dokumenty wykonawcze (rozporządzenie, cyrkularz, ukaz) są rozpatrywane jako narzędzie władzy, które zależą od ewolucji systemu władzy ale i same te zmiany przeprowadzają. Opisywane dokumenty były efektywnym narzędziem przeprowadzania takich zmian.

Summary

Svetlana Glotova

The documents state organs in the nineteenth century as a tool of administrative activity

In the article, the author attempts to show main aspects of the changes made in the nineteenth century, in the documentation system of state management. The changes were primarily due to the introduction of the principle monocratic system decision-making. Therefore executive documents (ordinance, circular, ukaz) are considered as a tool of power, which depend on the evolution of the political system but also themselves carried out these changes. Described documents are an effective tool to carry out such changes.