Российский государственный гуманитарный университет

**М. П. Илюшенко**

**История делопроизводства в дореволюционной России**

Учебное пособие

Москва 1993

ВВЕДЕНИЕ

Одной из составных частей управления является его документационное обеспечение. Документы фиксируют факты, события, управленче­ские действия с тем, чтобы их сохранить и с их помощью доказывать или свидетельствовать, передавать информацию. Созданные в процессе управления документы нуждаются в организации и обработке для того, чтобы стать информационной базой принятия решения, упорядоченным информационно-справочным массивом.

До последнего времени существовали различные толкования термина "документ-". Это различие исходит из самой природы документа как многофункционального объекта. Понимание документа как поучения, примера, образца, свидетельства, доказательства (в переводе с латинско­го) означает, что он выполняет главным образом функцию передачи зна­ния, свидетельства, доказательства. Определение документа, интегриру­ющее все его аспекты, дал советский документовед К.Г. Митяев.

Основным критерием толкования термина "документ" является на­личие информации, способность к ее сохранению. ГОСТ "Делопроиз­водство и архивное дело. Термины и определения" трактует документ как "материальный объект с информацией, закрепленной созданным че­ловеком способом для ее передачи во времени и пространстве"[[1]](#footnote-1). Доку­мент, созданный организацией или должностным лицом и оформленный в установленном порядке, называется официальным (управленческим) [[2]](#footnote-2). Каждый документ состоит из ряда элементов (реквизитов): текста, на­звания вида или разновидности, автора, адресата, даты, подписи, отме­ток и т.д. Основным реквизитом документа является его текст — "рече­вая информация, зафиксированная любым типом письма или любой сис­темой звукозаписи".

Вид — это понятие, употребляемое для обозначения группы документов одного наименования, например: указ — один вид, грамота — дру­гой, акт — третий. Разновидность документа детализирует понятие "вид", уточняет характер деятельности, документированный данным видом (например, грамота жалованная, тарханная, купчая).

Каждый документ имеет своего автора. При этом автором служебных документов являются учреждения. Так, автором памяти или грамоты за 'прописью" дьяка является центральное учреждение — приказ, автором отношения, подписанного директором департамента, — министерство.

На документах, отправляемых в другие учреждения, обозначается адресат. Составным элементом формуляра документа является его дата-дата составления. Подпись и печать, гриф утверждения определяют понятие такого реквизита как состав удостоверения.

Особую роль в характеристике документа играют пометы (резолю­ция) и различного рода отметки (о получении документа, о времени от­правления, о срочности и контроле исполнения).

Совокупность реквизитов, определенное их расположение составля­ют формуляр документа. Формуляры различных документов складыва­лись на протяжении веков.

Процесс создания документов определяется термином "документиро­вание". Деятельность, охватывающая документирование и организацию работы с документами, называют делопроизводством. Этот термин стал употребляться еще в XVI в. и означал письменное оформление решения какого-либо вопроса, "производство дела". По существу и в те времена делопроизводство включало: создание документов, организацию их дви­жения при исполнении, само исполнение, регистрацию документов, кон­троль за их исполнением, порядок хранения.

Делопроизводство в учреждениях России представляло собой до­вольно упорядоченную систему составления документов и их обработ­ки. Ему уделялось должное внимание: во все периоды деятельности государственного аппарата на правительственном уровне принима­лись решения по вопросам документирования и обработки докумен­тов. Многие зафиксированные правила и практика работы с докумен­тами позволяют выявить этапы формирования традиционной формы русского документа, способы его унификации, становление и развитие особого слоя служилых людей — чиновничества — и службы делопро­изводства.

Основным источником изучения истории делопроизводства являются документы, образовавшиеся в результате деятельности учреждений раз­личных исторических периодов, другим — законодательные акты. Среди них можно выделить, прежде всего, Русскую Правду, Судебники 1547, 1550, 1589 гг., Генеральный регламент 1720 г., "Общее учреждение министерств" 1811 г., Положение о письмоводстве и делопроизводстве в во­енном ведомстве 1911г. и др.

В периодических изданиях — сенатских ведомостях, журналах мини­стерств и главных управлений содержатся правила составления "дело­производственных бумаг" (с приложением их образцов) и их обработки. Важные сведения содержит такая группа источников, как различные ин­струкции и руководства по делопроизводству, "письмовники"[[3]](#footnote-3).

Делопроизводство дореволюционных учреждений описано современ­никами, например опричником Г.Штаденом, подьячим Г.К. Котошихиным, министром внутренних дел Л. А.Валуевым[[4]](#footnote-4) и др.

Из дореволюционных работ по истории делопроизводства особое мес­то занимает труд Н.В. Варадинова, в котором одним из основных вопро­сов делопроизводства выделяются "правила составления деловых бумаг, актов и самих дел" [[5]](#footnote-5).

Классификации документов, а именно описанию опыта применения десятичной классификации для документов аппарата управления, по­священа книга И. И Рихтера[[6]](#footnote-6).

В конце XIX — начале XX в. выходят работы об отдельных системах документации — коммерческой и дипломатической [[7]](#footnote-7). В послереволюци­онное время самой значительной работой по делопроизводству стало учебное пособие К.Г. Митяева, в котором рассматриваются вопросы работы с документами в аппарате управления с древнейших времен до 1950 г[[8]](#footnote-8). В 1974 г. кафедрой документоведения Московского госу­дарственного историко-архивного института было подготовлено учебное пособие по истории делопроизводства.[[9]](#footnote-9)

Ценные сведения о документах делопроизводства правительствен­ных учреждений имеются в трудах *И.Ф.* Колесникова, Л.В. Черепнина, Н.М. Тихомирова, Б.Г. Литвака, СО. Шмидта[[10]](#footnote-10).

В данном учебном пособии рассматриваются основные этапы делопроизводственных процессов государственных институтов с IX до начала XX в. Оно предназначено для студентов факультета управления и Историко-архивного института РГГУ, а также для архивных работников и специалистов-историков.

1. ВОЗНИКНОВЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В IX-XVII вв.

1.1. ВОЗНИКНОВЕНИЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В КИЕВСКОЙ РУСИ

На основании уцелевших фрагментов "Повести временных лет", ве­щественных источников V—VII вв., источников XII в. установлено обра­зование в Среднем Поднестровье в XI в. н. э. союза славянских племен, превратившегося в VIII—IX вв. в суперсоюз: ряд племенных славянских союзов подчинились власти Руси, власти киевского князя.

Византийские источники свидетельствуют о том, что этот союз имел статус государственности. Появляются признаки раннефеодальной монар­хии: верховная власть киевского князя, фактического собственника всех земель, с которых он собирал дань — полюдье; сложная система пасс лито­та — светлые князья союзов племен и "всякое княжье" мелких племен; натуральное хозяйство, сбыт результатов полюдья за пределы Руси [[11]](#footnote-11).

Зарождение древнерусского государства сопровождалось появлением соответствующих функций управления, в частности дипломатической службы. Ее истоки восходят к временам антов — предков восточных сла­вян VI—VII вв., которые вели переговоры по территориальным вопросам о выкупе пленных, о заключении договоров. Однако и в VIII в. во внешнепо­литических контактах руссы не вышли за рамки соглашений с местными византийскими властями.

Договорные отношения с государствами оформлялись соглашениями — сначала устными, сопровождавшимися определенной процедурой и ритуа­лами. Первым известным устным соглашением был договор "мира и люб­ви", заключенный руссами с Византийской империей после атаки в 860 г. русскими войсками Константинополя. Договор явился своеобразным дип­ломатическим признанием Древней Руси мировой державой [[12]](#footnote-12).

**"Повесть временных лет рассказывает о заключении Олегом договора с Византией в 907 г., приводит тексты русско-византийских соглашений 911, 944, 971 гг., воссоздает картину переговоров. Устные клятвен­ные договоры ("просто словесем") заменены "писанием и клятвою твердою.**

**Текст договоров дает возможность проследить, как изменялась государственная власть Руси, рос ее международный статус. Так, по договору 911г. Русь не претендует на полное дипломатическое равенство г миро­вой империей: договор заключен и подписан в Константинополе, ()лег не ратифицировал документ, не было равенства в титулатуре (великий киевский князь назван "светлым" князем).**

**При заключении договора 944 г. впервые императорский посол появляется в Киеве, а затем русский посол с представительным посольством отправляется в Константинополь. Игорь назван в договоре "великий князь русский", русское посольство ведет переговоры с самим императо­ром.**

**На исходе IX в, Русь заключает договоры "мира и любви" с варягами, уграми, Болгарией.**

**По текстам договоров можно видеть, как выделилась категория лиц, связывавших свою деятельность с дипломатическими обязанностями: глава посольства, послы, младший чин посольства — секретарь. Дипло­матические ритуалы облекались в письменную форму. Так, при заклю­чении договора 944 г. был введен новый порядок удостоверения личности послов: они должны были предъявить византийским чиновникам грамо­ты, адресованные на имя императора. Ранее такими удостоверениями служили печати.**

**Обмен оригиналами и копиями договоров, порядок подписания гра­мот (византийским императором и русскими послами), процедура их клятвенного утверждения, сами тексты договоров со стройной системой конкретных статей с юридическими и торговыми вопросами свидетельст­вуют о том, что Русь имела большой опыт по выработке письменных межгосударственных соглашений. Все это дает основание предположить наличие организованной делопроизводственной службы.**

**Очевидно, существовал штат писцов. В договоре 911г. назван писец: "Ивановым написанием...". Упоминание писца встречается в частных и церковных актах.**

**Вырабатывается ритуал удостоверения документа. Мир был записан на "двою харатью", т.е. на две грамоты. Грамота 911 г. от греческой сто­роны скреплена собственноручной подписью императора ("своею ру­кой") и христианским обрядом ("честным крестом"). О подписи импера­тора есть указание и в грамоте 944 г. Грамоты 911 и 944 гг. не подписаны русской стороной. Русские экземпляры удостоверены клятвою послов: "Мы же кляхомся ко царю вашему... по закону и по покону языка наше­го" . Грамота Святослава 971 г. скреплена печатями послов. Практика удостоверения экземпляра, идущего от имени другой стороны, именно печатями послов известна в Византии с давнего времени.**

**Внутренняя жизнь государства" также требовала определенных фик­сированных установлений. Сбор дани (полюдье) был не простым беспо­рядочным разъездом, а хорошо налаженным государственным делом. Местные князья, сами жившие за счет своих племен, содействовали сбо­ру полюдья великим князем. При княгине Ольге устанавливается более определенная фиксация повинностей и их норм в "уставах", "уроках", "оброках" и "данях", под которыми понимались судебные пошлины и поборы.**

**О распространении документирования определенных действий имеются сведения в договоре 911 г., статья 13 которого говорит о том, что право наследования осуществляется не только по обычаю, но и по завещанию, т.е. завещательному распоряжению. Статья 15 договора 911 г. и статья 6 договора 944 г. отличают письменный закон (покон, устав) от устного обычая.**

**Появление в конце X в. летописи как исторического сочинения, опи­саний путешествий, евангельских текстов, полемических трактатов и юридических кодексов также свидетельствует о высокой степени доку­ментирования.**

**На протяжении XI в. создается первый вариант русского феодального права — Русская Правда — постановления уголовного и процессуально­го права. Она складывалась на основе древних славянских обычаев. Древнейшая Правда — Правда Ярослава (30-е гг. XI в.) — первый пись­менный сборник русских законов, определивший единую систему нака­заний за преступления, возможным прототипом своим имел "уставы" и относил**ся к XI—XII вв. Они представляют собой частные письма новгородцев и свидетельствуют о том, что "письменность в этот период использовалась и как средство записи, и как средство обмена корреспонденцией (перепи­ска)"1.

1.2. ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО В ПЕРИОД ФЕОДАЛЬНОЙ РАЗДРОБЛЕННОСТИ

Период, когда Киевская Русь распалась на полтора десятка самостоя­тельных княжеств, — период феодальной раздробленности (XII—конец XV в.). Феодальные княжества были вполне сложившимися государства­ми. Их князья имели титул "великий", обладали всеми правами суве­ренных государей: они "думали с боярами о строе земельном и о ратех", т.е. распоряжались внутренними делами, имели право "войны и мира", издавали свои уставные грамоты. При дворе каждого князя велась лето­пись.

Местные особенности политического строя проявились в том, что в одних землях укреплялась княжеская власть, подчинившая себе мест­ную знать, в других (Новгородская и Псковская земли) она утратила роль главы государства, уступив место высшему республиканскому орга­ну управления — городскому вечевому собранию.

. Аппарат управления в княжествах состоял из дворцовой и вотчинной администрации. Во главе первой стоял дворецкий, отдельными отрасля­ми княжеского хозяйства ("путями") управляли "путные бояре" — стольники, сокольничие, конюшие, ловчие. Государственная террито­рия, не входившая в состав дворцового управления, составляла "черные" волости и города, куда посылались наместники и волостели, назначае­мые из бояр и "вольных слуг". Они получали города и волости в "корм­ление", т.е. с правом собирать в свою пользу "кормы" — поборы с насе­ления, судебные и торговые пошлины.

Совещательным органом при князе оставался совет — Боярская дума. В ее состав входили бояре — знатные богатые землевладельцы, предста­вители местной высшей церковной иерархии и должностные лица из сис­темы дворцового управления.

В XII—XIII вв. большую роль в управлении играли общерусские и зе­мельные съезды князей и их вассалов, на которых рассматривались воп­росы межкняжеских отношений, проведения совместных мероприятий.

К XIV !!. практику проведения съездов заменили междукняжеские дого­воры — двусторонние соглашения (докончания) великого князя со своим вассалом.

Важнейшие правовые нормы, возникшие в Киеве, — Русская Правда и княжеские церковные уставы великих князей Владимира и Ярослава—

признавались действующими и в других землях. В них вносились из­менения лишь для лучшего приспособления к новым обшественно-политическим отношениям. Так, были дополнены и переделаны церковные уставы Владимира I и Ярослава Мудрого, в содержании которых законо­дательный момент стал преобладать над договорным. В XII в. возникают местные церковные уставы смоленского князя Ростислава и новгородско­го князя Святослава. Основание спископии сопровождалось изданием уставной грамоты, определявшей взаимоотношения между светской и духовной властью, а также размер феодальных поборов.

Документирование различных сторон общественной жизни нового периода проявилось в создании большого количества документов по воп­росам внутреннего управления и внешней политики.

К XIV в. верховная власть осуществляла управление путем указных грамот, в которых давались распоряжения князя своим правителям на местах. Актами местного самоуправления были: кормленые грамоты (о передаче княжеским слугам той или иной территории "в кормление"), доходные списки, определявшие круг и характер сборов, уставные гра­моты, определявшие порядок местного управления в "черных" волостях (регламентация повинностей и полномочий наместников).

Политические взаимоотношения между отдельными "великими" князьями оформлялись договорами, в которых устанавливались границы княжеств, порядок решения государственных споров, условия выдачи (чтлых крестьян и холопов. Главное в договоре — условия неприкосно­венности владений: "Тобе знати своя отчина, а мене знати своя отчи­на"2.

Иным было содержание договоров, которые заключали Новгородское и Псковское вече со своими князьями. В них очерчивались границы кня­жеской власти: князь по своей инициативе не мог издавать законы, объ­являть войну, заключать мир, не мог без посадника (высшего судебно-админнстративного лица) вершить суд и т.д.

С конца ХШ в. вся полнота власти в Новгороде и Пскове перешла в руки республиканских органов. Законодательную функцию выполняло вечевое собрание. Оно принимало или отклоняло те или иные правовые нормы, о которых докладывал посадник, наделенный правом законода­тельной инициативы. В Псковской Судной грамоте было записано: "А которая строка в сей грамоте нелюба будет господину Пскову, ино та строка волно выписать вонь из грамот" .

Коростынский договор 1471- г. Новгорода с великим князем Иваном Васильевичем о мире лишал вече права составлять грамоты ("А вечным грамотам но быть" ), ликвидировал скрепление грамот чьей-либо пе­чатью, кроме великокняжеской.

Развитие феодальных отношений фиксируется в большом количестве частноправовых актов. Так, передача земли (поместья) военным слугам, которых в XVI в. назовут дворянством или "детьми боярскими", в услов­ное (за несение службы) владение, а части из них (боярам) — за особые заслуги в наследственное владение оформлялась жалованными грамота­ми, которые выдавались великими и удельными князьями, а землевла­дельцам духовного звания — церковными властями.

Феодальное землевладение и хозяйство регулировались многочис­ленными разновидностями грамот, оформлявшими акты дарения, разде­ла и передачи земли и зависимых людей, залога частной собственности, купли-продажи, обмена и т.д. (данные, раздельные, духовные, купчие, мсновные грамоты).

Определенную группу актов составляли грамоты, укреплявшие право феодала на работника производства. Взаимоотношения наемных работ­ников с хозяином, условия их работы фиксировались в специальных за­писях.

Документами феодального суда были судные списки (протоколы), правые грамоты (судные списки с приговорами суда), бессудные грамо­ты, выданные без судебного разбирательства, мировые.

От XII—XV вв. дошло наибольшее количество берестяных грамот — писем граждан по самым различным поводам: просьба дать взаймы день­ги, приглашение на похороны, просьба прислать чистое белье. Они пред­ставляли собой и долговые расписки, завещания, любовные письма.

Создаются навыки, вырабатываются определенные правила составле­ния различных видов документов. Наибольшее значение в их оформле­нии придавалось удостоверению документа. Так, из дошедших до нас

жалованных грамот большинство удостоверены печатями (металличе­скими или восковыми), которые привешивались к документу. В ряде случаев в XIV в. печати прикладывались. На духовных грамотах до XIVв. ставилась печать князя, с 20 — 30-х гг. XIV в. — печать князя и мит­рополита

Договоры Великого Новгорода с князьями составлялись в двух экземп­лярах от каждой из договаривающихся сторон, удостоверялись печатями архиепископа или посадника и тысяцкого — на одном экземпляре и князя-

на другом. Ритуалом, необходимым для вступления договора в силу, было крестоцелование.

Договоры внешнеполитические (Новгорода, Смоленска) датированы, удостоверены печатями. Формула крестоцелования в них совмещает функции удостоверения и санкции, носящей характер клятвы.

Появляются и подписи. Так, на одной жалованной грамоте Дмитрия Донского имеется подпись его сподвижника Тимофея Васильевича (Вельяминова). В других актах феодального землевладения и хозяйства указывались имена послухов (свидетелей).

Документы, дошедшие до нас в подлиннике, написаны в большинстве своем на пергаменте. Но и в этот период продолжается традиция остав­лять записи на стенах храмов. Так, на стене Софийского собора сделана купчая запись начала XII в. на землю Бояна, которую купила вдова кня­зя Всеволода. Сделка оформлена при 12 послухах.

Развитием документирования была вызвана потребность в ускорении письма. Устав уступает место полууставу, а затем скорописи. Расширя­ется применение бумага.

Опыт ведения делопроизводства находит отражение во многих право­вых актах. Прежде всего в них подчеркивалось значение письменного свидетельства. Так, в договоре Смоленска с Ригой и Готским берегом 1229 г. говорилось: "Что ся в которое время начнеть деяти, то утвержають грамотою; а быта ся не забыли, познайте, на память держите ны­нешний..." , т.е. всякое соглашение необходимо подтвердить письмен­ным договором,чтобы оно не было забыто. Имеются указания о том, что те или иные нормы документирования были разработаны задолго до со­ставления данного документа: "„.Како пошло сперва", "како держал отецьтвои" .

Усиливается значение письменного свидетельства и как одного из главных судебных доказательств/Гак, в Новгородской и Псковской Суд­ных грамотах только в сложных случаях, касающихся вопросов землевладения, давалась отсрочка для предоставления документов, но и она обязательно фиксировалась в специальной срочной грамоте. Претензии, основанные на частных актах (досках), обычно расписках о долговых обязательствах, не заверенных по форме, не принимались. Предпочте­ние при предъявлении иска отдавалось не домашней расписке, а завеща­нию, составленному в письменной форме и положенному в Псковский архив: "...Рукописание у него написано и в ларь положено" .

С возрастанием роли документа в суде, дипломатии, хозяйстве при дворах князей, вечевых собраниях начал складываться штат дьяков, подьячих, которые занимались делопроизводством. Таким образом формируется канцелярия. Так, Новгородское вече имело вечевую избу, где делопроизводство велось вечевым дьяком. Имелась особая вечевая пе­чать, которая считалась печатью Великого Новгорода, т.е. государствен­ной. В статье 8 Новгородской Судной грамоты определялся размер по­шлин, взимавшихся за привешивание печатей.

При псковском Троицком соборе находился ларь (государственный архив и вечевая канцелярия), которым ведал ларник. Он был и храните­лем псковской печати. "А не запечатает князь, — говорилось в Псков­ской Судной грамоте, — ино у святей Троицы запечатать, в том измены нет". В той же грамоте предписывалось хранить такие документы, как запись, которая фиксировала долговые обязательства, или ее копия, в Троицком ларе . В делах о торговых ссудах ссылка на платежную распи­ску принималась лишь в том случае, если ее копия хранилась в Псков­ской государственной канцелярии .

Упоминание о писцах имеется во многих документах. Например, в "рукописании" (завещании) галицко-волынского князя Владимира Ва­сильевича (около 1287 г.) записано: "Володимир же повеле писцю свое­му Федорцю писать грамоты" . Известны имена отдельных московских писцов XIV в.

В Псковской Судной грамоте говорится о существовании княжеских писцов, писцов городской канцелярии: княжеский дьяк писал судные по-

вестки, грамоты (приставные и бессудные) и частные акты, скреплял их княжеской печатью.

Дьяки документально оформляли рассмотрение вопроса в суде, весь ход судопроизводства:;,"...Судье велети своему дьяку тое дело записать" .

Новгородской Судной грамотой был установлен порядок рассмотре­ния дел в суде высшей инстанции. Судьи — докладчики решали дело на основании данных, представленных судьями — рассказчиками. Приго­вор фиксировали в судных грамотах (списках), к которым докладчики прикладывали свои печати. Судьи высшей инстанции заседали три раза в неделю: "В понедельник, в середу и в пяток .

Итак, с появлением государственных образований увеличивается сфера применения письменной фиксации межгосударственных общений и уп­равленческих действий. Количество видов и разновидностей документов возрастает с развитием производства, классовых отношений, укрепления государства. С XII в. можно говорить о появлении специального аппарата, занимавшегося составлением, подготовкой и рассмотрением документов: это писцы ^яжеской, вотчинной и городской канцелярий. Устанавлива­ются правила оформления документов, изложения содержания в зависи­мости от назначен! и вида, вырабатываются правила их обработки. Был определен порядок уплаты писчих пошлин за составлеш1е документа ("писцу 10 кун, за пергамент две ногаты", за привешивание печати. Нов­городской Судной 1рамотой (статьи 9 и 28) определялось время исполне­ния документа: два месяца для рассмотрения земельных споров ("земное орудье") и один месяц для рассмотрения других дел.

Создаются княжеские и государственные (архив Троицкого собора в Пскове) архивы. Последним придавалось большое значение в приобрете­нии документом юридической силы. Например, при заключении граж­данско-правовых договоров их необходимо было юридически оформить документом, копия которого подлежала хранению в архиве Троицкого собора.

ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО ПЕРИОДА ОБРАЗОВАНИЯ И УКРЕПЛЕНИЯ РУССКОГО ЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО ГОСУДАРСТВА (XV - XVII вв.)

2.1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

XIV—XV вв. — период складывания Русского централизованною государства. В результате экономического развития — появления обще­ственною разделения труда, расширения производства и товарного обра-шения, усилении экономических связей между русскими княжествами, ослабления власти Орлы — в конце XV в. образовалось централизован­ное государство. В процессе его создания преобразовывался государственный аппарат. Новые государственные учреждения возникали посте­пенно помере усилении той или иной функции управления вканцеля­рии великого князя. Так, из княжеской думы (эпизодически созываемых князем бояр и вольных служилых людей) выросла Боярская дума (вы­сший законодательный постоянно действующий орган), в которую вхо­дили думные чины: введенные бояре (придворный чин, присваиваемый великим князем), окольничий и думные дворяне. Всякое решение вели­кого князя должно было быть одобрено боярами, что нашло отражение в формуле: "царь указал и бояре приговорили".

С середины XVI в. стали созываться земские соборы (собрания пред­ставителей многих сословий: боярства, дворянства, духовенства, купече­ства, посадского населения, государственного крестьянства), решения которых определяли основные направления внутренней и внешней по­литики.

Исполнительную власть осуществляли центральные органы управления приказы. Они возникали постепенно: решение определенной группы вопросов великий князь поручал (приказывал) какому-либо боя­рину, у которого, когда выполнение поручения усложнялось и затягива­лось, складывался штат дьяков и подьячих, между ними распределялись отдельные функции, образовывалась структура, появлялось делопроиз­водство и создавалось учреждение. Процесс создания приказов продол­жался до XVIII в.

Приказы были общегосударственной компетенции, дворцовые, ве­давшие великокняжеским (царским) хозяйством, и патриаршие, управ­лявшие церковно-монастырскими делами. Государственные в свою оче­редь делились па функциональные и территориальные. Военные функ­ции выполнял Разрядный приказ. Поместный —- ведал земельными де­лами, Оружейная палата — изготовлением и хранением оружия. Полицейский надзор в Москве осуществлял Земский двор, Посольский при­каз ведал отношениями с иностранными государствами и т.д. На отдель­ных территориях всеми вопросами управления ведали специальные при­казы: Московский, Владимирский, Дмитровский, Рязанский, Казан­ский, Сибирский

До середины XVI в.гражданское, военное управление и суд на местах находились в ведении наместников и волостелей, существовавших за счет сборов ("корма") с населения. В 1555 г. система "кормления" была отменена и заменена губным, земским и восводско-приказным управле­нием. Введение должности воеводы, который назначался Разрядным приказом, утверждался царем и Боярской думой и подчинялся непосредственно приказу, означало дальнейшую централизацию управления .

Создание большинства государственных учреждений не было оформ­лено законодательными актами. Однако их деятельность санкциониро­валась определенными нормами, закреплявшимися документами. Так, в период образования Русского государства издаются документы, проводяшме централизацию власти и управления. Указные грамоты XIV—XVвв. характеризуют великокняжеское правительство как главную судеб­ную инстанцию, Уставными грамотами вводятся строгая регламентация, а затем и сокращение привилегий кормленщиков. В первой половине XVI в. в Москве учреждается специальный институт "кормленных дья­кон", т.е. чиновников, контролировавших деятельность кормленщиков. В кодексе русского права — Судебнике 1497 г, — сформулированы прин­ципы управления, характерные для развивающегося централизованного государства. Установлены различим между судебной деятельностью ве­ликого князя и бояр, определены порядок деятельности боярскою суда, обязанности наместников в области местного управления и судопроиз­водства. Согласно Судебнику 1550 г. процесс управления должен осно­вываться на законодательных установлениях. Должностные лица в уп­равлении государством руководствовались единым законом, включав­шим в себя нормы уголовного, гражданского и административного права: " Вперед всякие дела судити по сему судебнику" (ст. 97) .

В первой половине XVII в. создание приказов оформляется законодательным актом, который определил его функции, штат и бюджет. Во второй половине XVII в. устанавливается "указное число" подьячих для каждого приказа . Однако ни в организации, ни в компетенции приказов не было единообразия.

Формируется группа людей, единственным занятием которых стано­вится государственная служба. Судебники закрепили и уточнили долж­ное» ной состав у правленческого аппарата. Первыми названы думные чи­ны: боярин — высший сановник, близкий к князю; окольничий — второй после боярина высший чин, думные дворяне. За ними следовали дети бо­ярские — низший разряд свободных служилых людей, целовальники — посадские люди или черносотные крестьяне, избиравшиеся (целовавшие крест) на различные должности в органах местного управления. Некото­рые из бояр - "думцев" уже в XIV в. являлись одновременно управителя­ми ("судьями") приказов и главными администраторами на местах . Думные чины давились лицам, родственным с царской фамилией.

Судебник 1550 г. возлагает на высших должностных лиц центральной администрации (боярина, казначея, дворецкого) обязанность рассматри­вать все дела "жалобщиков своего приказу", докладывая о наиболее важных челобитных царю .

Служилыми чинами, выполнявшими управленческие и делопроиз­водственные функции, были дьяки и подьячие. Уже в штате князя поя­вился специальный чин — дьяк, который оформлял духовные грамоты.

С XV в дьяк (по С.М. Соловьеву — высшее звание "человека пера" ) включается в состав судей: бояре и окольничии осуществляли суд в при-сутстнии государственного чиновника — дьяка. С XVI в. появляется де­ление дьяков на думных и приказных. Думные дьяки участвовали в засе­даниях Боярской думы и исполняли обязанности судей в главных прика­зах государства — Разрядном, Посольском, Поместном и Казанского дворца.

Приказные дьяки были помощниками ("товарищами") судей в приказах и воевод (на местах), возглавляли небольшие приказы, руководи­ли деятельностью структурных подразделений приказов — столов. Младшим чином приказной администрации были подьячие, которые де­лились на три разряда: "старые" (старшие), заведовавшие в некоторых приказах повытьями — структурными подразделениями столов, "сред­ние" и "молодые" (младшие). Среди "старых" была особая должность подьячего "с приписью".

Установившимся обычаем, а затем и законом были определены функ­ции служилых людей. Присяги (крестоприводные записи), которые да­вались должностными лицами при вступлении в должность, наказные памяти воеводам и особые грамоты являлись своего рода прототипом должностных инструкций, в которых перечислялись обязанности служи­лого человека, в том числе в области делопроизводства. И хотя они были разными в различных учреждениях, по ним можно установить круг обя­занностей служилых людей, которые вследствие нечеткого разделения функций управления были многообразны. Служилый человек решал су­дебные, административные и финансовые вопросы.

Думные дьяки докладывали в Боярской думе о делах приказов, фор­мулировали и записывали царские указы и приговоры Думы, скрепляли своей подписью их и другие законодательные акты (например, Уложе­ние 1649 г.), делали объявления о повышении в чинах, оглашали приго­воры. В приказах думные дьяки выполняли распорядительные функции: санкционировали пересылку денег, выдачу жалованья.

Приказные дьяки готовили решения по судебным и административ­ным вопросам, осуществляли контроль за деятельностью подьячих (про­веряли находившиеся у них денежные суммы), скрепляли своими подпи­сями приходно-расходную документацию, проверяли исходящие доку­менты, "приписывали" грамоты, памяти и отписки, ставили на докумен­ты пометы, фиксировавшие решения по ним судейских коллегии.

Высшую группу служилых людей составляли "старые" подьячие. Основная часть их называлась подьячими "с приписью", которые наделя-лись значительной административной самостоятельностью — правом подписи исходящих документов. "Старые" подьячие распределяли рабо­ту между подьячими своего структурного подразделения, проверяли ее исполнение, составляли черновики в соответствии с пометой дьяка, дела­ли выписки из дел для докладов судейским коллегиям или Боярской ду­ме, вели приходно-расходные книги, были ответственными за архив.

"Средние" подьячие (подьячие "со справой") "справляли", т.е. заве­ряли своею подписью, правильность написания документа, вели книги приказов (запасные и др.). В местных учреждениях функции подьячих "с приписью" и "со справой" определялись более широко. Они должны были составлять финансовые отчеты (сметные списки), вести следствен­ные и судебные дела.

Основным видом работы "молодых" подьячих ("пищиков") было пе­реписывание ("беление") документов: многочисленных копий, выписей, записей в книгах.

На поездах, в селах и деревнях писцами грамот были земские и церков­ные дьячки. Хозяйственная отчетность в имениях велась приказчиками или специальными "дьячками у письменных дел" . С середины XVI в. частно­правовые акты и челобитные писались специальными подьячими — писца-мп-лрофессионалами, которые "кормились пером". По месту своей рабо­ты — городской площади — они назывались площадными . Это был сво­его рода нотариат.

Итак, эволюция государственного аппарата от учреждений, обслужи­вавших великокняжеское хозяйство, привела к иерархии учреждений централизованного государства: Боярская дума, приказы, воеводские из­бы. Сформировался особый слой служилых людей — чиновников, подчи­ненных верховной власти и зависимых от нее. Дьяки и подьячие, являясь фактическими исполнителями правительственных решений, нередко располагали большой властью в разрешении конкретных вопросов, что приводило к служебным злоупотреблениям, порождало взяточничество и волокиту, о чем неоднократно упоминает законодательство, устанав­ливая наказания за взятки судей центральных и местных государствен­ных органов. Крестоприводные записи губных и земских старост и цело­вальников содержали специальное обязательство не брать "посулы".

Однако законы ловко обходились, и так называемое производство дел стало ареной многочисленных злоупотреблений.

Образование специального штата лиц, занимавшихся делопроизвод­ством, распределение обязанностей в работе с документами свидетельст­вовали о развитой канцелярской службе. В правительственных учрежде­ниях вырабатывались приемы делопроизводства, основанные на тради­ции, закрепленные и развитые в правовых актах: Судебниках 1497, 3550, 1589 гг., Соборном Уложении 1649 г., актах местного управления, на основании которых, а также путем анализа делопроизводственных документов можно воссоздать картину постановки делопроизводства.

2.2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДОКУМЕНТОВ, ИХ СОСТАВЛЕНИЕ И ОФОРМЛЕНИЕ

Основополагающими документами для работы аппарата управления были общегосударственные правовые акты (судебники, уложения), ука­зы царя и приговоры Боярской думы, решения земских соборов, царские жалованные и указные грамоты. Органы местного управления руковод­ствовались уставными наместническими и губными грамотами и наказа­ми, земскими уставными грамотами, крестоприводными записями.

Документы учреждений по характеру работы с ними условно класси­фицировались на внутренние, входящие ("присыльные") и исходящие ("посыльные").

К внутренним документам относились решения (приговоры), выпи­ски, списки (боярские, членов государева двора), росписи. Функция хо­зяйственного учега оформлялась книгами по учету (хлебных запасов, денег, пошлин и т.д.), сметными списками. Книгами статистического учета, составляемыми для описания податных сил, были писцовые (опи­сание города с относящимся к нему уездом), дозорные (записи результа­тов проверки жалоб населения после войны, эпидемии), переписные (по-дворные переписи населения), приправочные (списки с писцовых и до­зорных книг, составленные для справок) и др.

Кроме того, "каждая отрасль управления дала свои категории доку­ментов. Например, с деятельностью Поместного приказа получили даль­нейшее развитие акты феодального землевладения и хозяйства (вклад­ные, купчие, дельные, раздельные, меновные, духовные и другие грамо­ты). В Разрядном приказе создавались документы по организации воору­женных сил (боярские книги и списки, десятни со сведениями о всех бояpax и других чинах, в том числе думных дьяков и дьяков в приказах с их денежными окладами» переменами в служебной деятельности, готовности и пригодности к ней; полковые и сотенные списки и др.). Документи­рование судебной деятельности выразилось в создании правых и судных грамот, судебных приговоров, журналов заседаний (судных списков), за­писей показаний свидетелей (сыскных и распросных, пыточных речей и сказок). Порядок вызова на суд оформлялся зазывной или приставной грамотой. Специфическая деятельность Посольского приказа оформля­лась договорами, грамотами на проезд по территории государства, грамо­тами главам государств, наказами, статейными списками (отчетами по статьям наказа) и др.

Виды входящих и исходящих документов определялись сложившейся иерархией учреждений. Приказы и приказные избы получали указы ца­ря и приговоры Бояркой думы, наказные памяти. В центр приказные избы посылали отписки. Землевладельцы-вотчинники и помещики полу­чали из правительственных учреждений ввозные и послушные грамо­ты, устанавливавшие их право на владение крестьянами и взимание с них повинностей. Отслужилых посадских людей и крестьян поступали челобитные. Переписка разных учреждений оформлялась памятями.

К XVI в. возросло значение письменного делопроизводства. Так, губ­ная Белозерская грамота 1539 г. обязывала губные головы при проведе­нии розыскных действий руководствоваться специальным документом — губной грамотой, списки которой должны были находиться в каждой во­лости, и требовала от лиц губного управления представлять в пись­менном виде отчетность о своей деятельности ("...вы б то все велели себе писати на список подлинно; ,..да о том бы естя отписывали на Москву, бояром, которым розбойные дела приказаны" ). Выборы земского старо­сты оформлялись записью подьячего, к которой "все избиратели прикла­дывали руки". Земским староста расход мирских денег записывал в рас­ходную книгу . Статья 72 Судебника 1550 г. предписывала канцеляриям местного, управления ежегодно присылать в Москву копии разметных книг (с раскладкой податей) .

Необходимость документирования, в частности, судебного процесса подчеркивалась в Судебнике, актах местного управления: "...дьяку ис-цовы и ответчиковы речи велети записати перед собою", "...те речи веле-ти писати на список подлинно земскому дьячку".

Составлению документов, правилам их оформления уделялось особое внимание в законах. Так, устанавливалась процедура изготовления в бо­ярском суде судного списка (протокола): составленный дьяком в ходе рассмотрения дела судный список переписывался подьячим "с черна на­чисто" в присутствии судей-бояр, чтобы воспрепятствовать искажению смысла записи в пользу той или иной стороны, сверялся дьяком ("дьяку же дела все справити самому") и удостоверялся ("к тем делам дьяку рука своя приложити"). Окончательный текст протокола читался судьями .

В местных учреждениях делопроизводство велось параллельно двумя писцами — земским и наместническим дьяками: при рассмотрении дел на­местниками судный список должен был писать земский дьяк — представи­тель интересов местных землевладельцев, а копию ("слово в слово") — дьяк наместника. Документ, составленный земским дьяком, подписы­вался старостой и целовальниками , присутствовавшими на суде. Конт­роль за деятельностью наместников выражался и в том, что запрещалось рассмотрение дел "без дворского и без старости и без целовальников" .

Приставную грамоту (на право взимания дохода за исполнение своих обязанностей) согласно Судебнику должен был составлять недельщик или дьяк, подписывать же грамоту мог только дьяк. Статья 191 Судебни­ка 1589 г. определяла порядок составления духовной грамоты (завеща­ния), текст которой писался со слов умиравшего ("что больной говорит, то писати") при обязательном присутствии попа .

( Уложением 1649 г/был введен ряд норм о порядке письменного оформления различных договоров, установлена форма договора— крепости, особого юридического документа, которым обычно оформлялись сделки на земельное владение, крепостных крестьян, кабальных холопов, со­ставленного, удостоверенного и зарегистрированного площадными подьячими.

Существовали специальные "образцовые" книги, где помещались об­разцы документов; типы отдельных документов приводились в азбуках и "письмовниках", которыми пользовались при составлении документов не только правительственных, но и частных .

На основании норм закона и делопроизводственной практики скла­дывались формуляры каждого вида документа, тексты которых имели определенную схему построения и унифицированное оформление. Ос­новная особенность типового формуляра документа XV—XVII вв. заклю­чалась в том, что документ представлял собой единый текст. Такие его реквизиты, как наименование вида, автор, дата, а иногда и адресат, не выделялись из текста.)

Своеобразной была форма документа. В канцеляриях Русского госу­дарства получила развитие узаконенная Судебником 1550 г. столбцовая форма делопроизводства. Документы писали на бумажных полосах осо­бой формы и размера. Бумажный лист резался или пополам в длину (по­лосы 17х45см), или на три части в ширину (полосы 15x34 см). Текст располагался на узкой стороне бумажных полос, которые склеивались, и получался свиток, называемый "столбец", "столпик". Место склейки полос и отдельный узкий лист называли "сстав" . На целых листах бумаги (или пергамента) писались лишь жалованные грамоты от имени царя дворянам, церковным учреждениям и грамоты иностранным госу­дарствам.

Черновик документа ("черное письмо") по помете дьяка составлял "старый" подьячий. Дьяк проверял документ, иногда "чернил", т.е. исп­равлял текст. "Молодой" подьячий переписывал его набело, после чего "старый" подьячий сличал с черновиком и делал об этом отметку на обо­роте внизу с правой стороны, например: "Справил Ивашка Истомин" .

Переписанный начисто документ поступал на просмотр и подпись к дьяку или исполняющему должность дьяка подьячему "с приписью". В Судебнике 1497 г. обращалось внимание на обязанность скрепления под­писью дьяка и печатью великого князя или боярина важнейших доку­ментов, в частности судебного решения .

Подпись ("припись") начиналась на обороте документа по слову или слогу на каждом сставе, а кончалась на лицевой стороне листа под тек­стом. Очень редко подпись дьяка ставилась на лицевой стороне в строку с последним словом текста. Иногда вместо подписи дьяка или подьячего по склейкам проходит скрепляющая один сстав с другим надпись "сстав".

На исходящих ("посыльных") документах адресат помещался на обо­ротной стороне столбца, в середине первого сстава. Независимо от непос­редственного исполнителя документы адресовались царю: "Государю ца­рю и великому князю Алексею Михайловичу всея велики я и малые и белыя России самодержцу".

В рассматриваемый период изменяется техника документирования: на смену уставу и полууставу приходит особый тип письма делопроиз­водственных документов — скоропись, дорогостоящий пергамент заме­няется бумагой.

2.3. РАССМОТРЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДВИЖЕНИЯ ДОКУМЕНТОВ

Работа с документами в учреждении — это прежде всего их составле­ние, рассмотрение поступивших документов и решение вопросов, затро­нутых в них. При составлении, оформлении документа и принятии ре­шения происходит движение документа, которое определяется структу­рой службы управления, его документационными связями, функциями должностных лиц.

Порядок разрешения вопросов и их документального оформления в Боярской думе, приказах и местных учреждениях определялся обычаем, восходящим к древности.

Решение ключевых вопросов политического, административного и военного управления находилось во власти царя. Всякое повеление, ис­ходившее от него, считалось законом. Оно оформлялось именным ука­зом.

Рычаги феодальной экономики и социальных отношений держала в своих руках Боярская дума. По этим вопросам законодательные акты принимались царем совместно с Боярской думой. Такое заседание назы­валось "сиденье великого государя с боярами о делах". "Государь объяв­ляет свою мысль и приказывает, что бояре и думные люди, помысля я, к тому делу дали способ... Состоится приговор и государь и бояре приказы­вают думным дьякам пометить и приговор записать" .

Дума не имела особой канцелярии и постоянных отделений. Доклады по вопросам, подлежавшие ее рассмотрению, готовились приказами. Ду­ма выносила приговор. В случаях, когда необходимо было записать мнения думных людей, составлялся протокол думного заседания.

Если по принятому приговору необходимо было написать грамоту, чтобы довести содержание указа до должностных лиц, то по указанию дьяка ее писал подьячий, дьяк правил и зачитывал ее сначала боярам, а потом царю. Дела, не представлявшие особой важности, решались боя­рами без царя. Принимались собственно боярские приговоры.

Кроме обычных заседаний ("сидений великого государя с боярами") созывались чрезвычайные совещания — соборы. На них приглашались высшее духовенство и выборные (советные) из других сословий, которые имели совещательный голос.

В центральных учреждениях спорные (судебные) дела решались судьей вместе с дьяками, неспорные (административные) дела — судьей или дьяком . Приказы рассматривали вопросы в соответствии со своими функциями: объявляли указы царя, местным учреждениям посылали наказные памяти согласно Судебнику 1550 г., посылали царю и Бояр­ской думе доклады. В указе 1695 г. давались разъяснения приказным чинам, как составлять проекты законодательных актов (статейных спи­сков). Последние приобретали свою силу только после санкционирова­ния их царем. Существовала процедура доклада дел приказов государю. Так, в "понедельник докладывались дела из Разряда и Посольского при­каза, во вторник из Приказов большой казны и большого прихода, в среду из Казанскою дворца и Поместного приказа" и т.д.

С целью освободить главу государства от решения мелких дел, а так­же для ускорения рассмотрения документов статьей 7 Судебника 1550 г. и указом 1639 г. запрещалось подавать просьбы непосредственно царю, за исключением дел о государственных преступлениях. В Соборном Уло­жении 1649 г. вновь подчеркивалось, что запрещается непосредственное обращение к царю или патриарху с челобитной. Приказ объявлялся обя­зательной инстанцией, предшествующей обращению к суду государя: "А не бив челом в приказе, ни о каких делах государю никому челобитен не подавати" .

В приказы поступали сведения о личном составе местных учрежде­ний, о неправильных действиях их должностных лиц и др.

Движение входящего документа начиналось с установления факта его получения. Отметка об этом делалась обычно под адресом;]" 166 года тенваря в 8 день подал отписку Тобольский конский казак Васька Кеть-менев". После регистрации документ рассматривался дьяком, который писал на нем помету (резолюцию) — распоряжение: что должен сделать подьячий для подготовки ответного документа. Помета собственно явля­лась основой его составления, поскольку в ее содержании давалось реше­ние вопроса. Так, согласно помете дьяка на челобитной подьячий по пис­цовым, переписным и другим книгам составлял выписку, в которой ука­зывал, например, где находилось земельное владение, за кем оно записа­но. Делались выписки из законодательных актов поданному вопросу. На

основе всех документов составлялась записка с изложением содержания вопроса, решение по нему оформлялось приговором, после вынесения которого дело поступало в стол или повытье, ведавшее определенной территорией или вопросом. В соответствии с приговором челобитчику выдавали грамоту или выпись из книг, воеводе посылали грамоту или память. Если документ не требовал ответа или исполнения, ставилась помета: "к отпуску", "в столп".

Спорное дело решалось путем судебного разбирательства и сопровож­далось не только соответствующими выписками, но и допросами, сказка­ми и другими документами . В постановлениях Судебника 1497 г. ука­зывались документы, которые сопровождали разрешение каждого вопро­са. Подготовка документов первой инстанции для рассмотрения высшим боярским или княжеским судом была сложной процедурой. Составлялся докладной список (протокол судебного заседания с записью о докладе). Судья первой инстанции докладывал о деле. Указания высшего судьи (великого князя или его боярина) были по существу приговором. Реше­ние суда второй апелляционной -инстанции писалось на обороте судного (докладного) списка, на основании которого судья первой инстанции вы­давал выигравшей стороне правую грамоту.

В приказной (губной) избе входящий документ (челобитная, извет) рассматривался воеводой с дьяком. После чего составлялся судный спи­сок, где излагались содержание просьбы, доводы противника, содержа­ние представленных им документов и приговор. В уголовных делах такой список не всегда составлялся, но все действия при следствии: обвинение, допросы, показания свидетелей — записывались отдельно на листах, а потом склеивались. К этим документам приобщался приговор. Если ре­шение вопроса было затруднено, документ пересылался в Москву. До­вольно часто для решения какого-либо дела, особенно о земельных спо­рах, на место посылали приказного служилого человека или группу лю­дей, которые разбирали дело на месте, а решение принимали в Москве.

Документы, подготовленные к отправке, свертывали в столбец, а не­которые правительственные документы складывали в виде конверта и запечатывали сургучной печатью.

До учреждения в 1666 г. почты документы переправлялись с нароч­ными.

2.4. РЕГИСТРАЦИЯ ДОКУМЕНТОВ И КОНТРОЛЬ ЗА ИХ ИСПОЛНЕНИЕМ

Регистрация документов как запись сведений о них была введена прежде всего для охраны документов. Она появилась, вероятно, в период роста феодального землевладения и обострения борьбы за землю, когда большое значение приобрело документирование владельческих прав на землю и крестьян. В центральных и местных учреждениях, в имениях феодалов стали заводиться специальные копийные и записные книги, в которых регистрировались акты, устанавливавшие форму зависимости крестьян. Судебник 1550 г. установил, что служилые кабалы имеют юридическую силу лишь при регистрации их в специальных кабальных книгах . В Поместном приказе регистрацией всех крепостных сделок на вотчины ведал специальный "стол Вотчинной записки" .

По царскому указу 1683 г. челобитные в приказах принимались подь­ячими и записывались в книга. В каждом столе приказа заводилась на один год своя записная книга, которая скреплялась приписью дьяка . В ней указывались имя подателя документа и помета дьяка. В наказе 1697 г.

тобольскому воеводе предписывалось полученные грамоты записывать в особую книгу с указанием времени получения, имени подателя и их со­держания. Правильности регистрации челобитных придавалось большое значение. В Поместном приказе, например, молодые подьячие записы­вали челобитные под надзором старых подьячих. За неправильную за­пись в книге подьячих били кнутом.

Своеобразной была регистрация исходящих документов. После выда­чи документа челобитчику и отсылки грамоты воеводе, например, в осо­бые записные книги подробно записывалось их содержание.

На документах делались отметки об их регистрации.

Исполнение документов контролировалось. В Судебнике 1550 г. (ст. 32) определялся порядок возмещения убытков в случае волокиты ("затяжки дела") со стороны пристава. За промедление решения вопроса кроме взыскания в пользу челобитчика дьяков били батогами.

Рассылались специальные памяти с предписанием об исполнении ка­кого-либо указа. В ответ на них получали доезд или доезжую память об исполнении. Из центра шли указы с грозными карами за неисполнение царских указов. За неумелое или запоздалое донесение воеводы его "от­писывали с опалой". Можно представить, что если распоряжения цар-

ской власти не исполнялись, то тем более это могло быть с частными до­кументами.

Контроль центральной власти был обращен главным образом на фи­нансовые документы. Он осуществлялся с помощью особых книг. Ежеме­сячно в приказах составлялись финансовые книга, велись книги "вер­шенных (решенных) дел" и книги дел, посланных к розыску (на рассле­дование).

В записных книгах приказных изб предписывалось указывать время исполнения документа, а на полях документа делать отметку о его ис­полнении.

2.5. СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ДОКУМЕНТОВ И ОРГАНИЗАЦИЯ ИХ ХРАНЕНИЯ

Законченные делопроизводством документы группировались (фор­мировались) в дела — столбцы. При этом в одних случаях формирование документов в столбцы осуществлялось по мере их поступления в канце­лярию и исполнения. Поэтому столбец представлял собой как бы сбор­ник дел. Например, в приказах были столбцы структурных подразделе­ний (столов): столбец денежного стола, хлебного, судного...

Другой способ формирования дел был основан на применении особых признаков. Так, имеются столбцы, сформированные по номинальному признаку, когда за основу объединения документов бралось наименова­ние вида, например: "указные", "памятные", "судные списки". Особен­но часто этот принцип применялся при формировании дел в Разрядном приказе. Дела здесь состояли из распоряжений о назначении на службу или разнообразных списков о придворной и военной службе.

Хронологический признак формирования дел, когда документы под­бирались либо за определенный период, либо по времени их составления, чаще всего встречается в столбцах денежных столов. Имеются комплек­сы документов, сформированные по географическому признаку, напри­мер "Ирбитский столп" в Поместном приказе. Главный критерий при подборе документов здесь — наименование местности, на которой нахо­дились их авторы или корреспонденты. По географическому признаку объединялись документы Посольского приказа: "дела польские", "дела крымские" и т.п. Они включали грамоты главам государств, грамоты от­ветные, наказы послу, статейные списки и другие документы. Отдельно группировалась переписка Посольского приказа и Боярской думы с зару­бежными правительствами об устройстве посольств, организации приема послов и т.п.

Основным признаком заведения дел был вопросный, когда располо­жение документов определялось логикой решения вопроса. В этом случае первым был инициативный документ (челобитная, память, выписка из журнала заседания присутствия), за которым следовали распросные речи, сказки, выписки-справки и другие документы. Завершалось дело приговором (решением) и указной грамотой. Иногда к такому комплексу могли подклеить документы по другому вопросу и тогда образовывался сборник дел.

В деле находились как подлинные документы (с дьячьей пометой или адресом и отметкой о получении), так и черновики ("отпуски") обычно тех документов, которые отправляли адресатам. Такие документы, как договорные записи, составлялись в нескольких экземплярах.

Нумерации листов-склеек на лицевой стороне столбца не было. Нуж­но было прочитать все документы, чтобы установить цельность всего столбца. Для нахождения какого-либо документа, наведения справок нужно было раскатать весь столбец. Это неудобство заставило заводить в делопроизводстве тетради и книги, которые копировали столбцы или со­ставлялись самостоятельно. Так что столбцы и тетради в большинстве своем повторяют одно и то же, особенно по вопросам прихода и расхода. О тетрадях упоминается уже в XV в. Судебник Ивана III в списке XVI в. написан тетрадью. Акт о венчании на царство Федора Ивановича напи­сан книгою в четверть листа. В то же время следственное дело об убиении царевича Дмитрия написано на столбце.

Особое внимание уделялось хранению документов. Судебник 1550 г. установил, чтобы дьяк хранил все записи судебного заседания. Подьячим запрещалось держать дела у себя. За нарушение этого установления им грозило наказание торговой казнью (публичное телесное наказание на торговой площади) и лишение права впредь исполнять обязанности подьячих. В уставной земской грамоте 1552 г. данная мера наказания для земского дьяка заменена смертной казнью . Суровыми были наказания за утерю документов.

Документы хранили в ларях или сундуках, внутри них — в ящиках, мешочках, "коробьях", а в некоторых приказах — в шкафах. Например, в Поместном приказе были передвижные и вделанные в стену шкафы.

Оформилось понятие архива ("хранила", "казны") как собрания ис­торических документов и документов государственных учреждений. В княжеском дворце при Иване III уже существовала такая "казна"2.

В Судебнике 1550 г., в Уложении 1649 г. московское правительство требовало от дьяков и подьячих хранить "государевы и челобитчиковы

дела со всяким опасением и радением" не в частных дворах и подворьях, а в "городах-крепостях", в казенных помещениях приказных палат, дворцов, дворов и изб, за печатями, под угрозой потери права приказной службы и наказания кнутом за нарушение требований закона, направ­ленных к хранению в целости и порядке "государевых дел". Статуты За­падной Руси (1566 и 1588 гт.) требовали от воевод, старост и земских су­дей в случае отсутствия безопасных помещений постройки специальных "каменных" хранилищ для содержания в них актовых книг прежних

лет.

Документы описывались и учитывались. Так, наряду с другими цен­ностями они передавались по росписным спискам, составляемым при смене воевод. В центральных и местных учреждениях составлялись опи­си дел по годам и периодам «оеводства, по местности, в которой созданы документы, по содержанию. Документы в них описывались "в перечень имянно".

Итак, можно сделать вывод, что в XV—XVII вв. сложились навыки упорядоченной работы с документами: была выработана устойчивая тер­минология делопроизводственных документов, созданы их формы, появ­ляются законодательные указания о порядке документирования. Разгра­ничение функций служилых людей стало основой направления движе­ния документов в учреждении. Порядок принятия управленческого ре­шения, например именного указа, когда на основе разрешения частного случая возникала общая норма, свидетельствует о становлении права. Документы подвергались группировке, описывались, охранялись. Созда­вались архивы.

Делопроизводство основывалось на нормах обычного права, а не регу­лировалось специальным законом. Задачи, функции учреждений, права и обязанности должностных лиц не были закреплены законодательно.

Работа с документами сосредоточилась в руках особого аппарата — дьяков и подьячих, число которых к концу XVII в. достигло 4657 чело­век . Образовалась большая категория людей, занятых "приказной рабо­той", которая выделяется из общей службы. Следовательно, формирует­ся особая отрасль государственной службы, появляется потребность в подготовке кадров. При Поместном и Посольском приказах организуют­ся своеобразные школы. Основным принципом пригодности подьячего к приказной работе становится профессионализм. Сосредоточение в руках царя права решать важнейшие вопросы государственного управления (защиты и укрепления государственного строя и организации военных сил) и установление практики, когда всякое повеление царя считалось законом,свидетельствуют о начавшемся переходе от сословно-представительной монархии к преобразованиям 18в. Г.Котошихин писал об Алексее Михайловиче как о "самодержавце", который "государство правит по своей воле, что хочет, то учинить может".

3. ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО

В УЧРЕЖДЕНИЯХ РОССИЙСКОЙ

ИМПЕРИИ XVIII в.

3.1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

В первой четверти XVIII в. в России сложилась новая система госу­дарственных учреждений, соответствовавшая особой форме феодально-крепостнического государства —абсолютной монархии. В руках царя со­средоточилась вся полнота власти. Неограниченная власть царя нашла законодательное определение в Уставе о наследии престола 1722 г. и дру­гих актах. Воинский устав 1716 г. гласил: "...его величество есть само­властный монарх, который никому на свете в своих делах ответу дать не должен..." .

Глава государства был носителем законодательной и исполнительной власти. Последняя осуществлялась зависимым от него аппаратом, реор­ганизация которого началась с создания в 1711 г. Сената как высшего ор­гана управления с функциями правосудия, решения финансовых вопро­сов, общих вопросов управления отраслями государственного хозяйства . Сенат заменил Боярскую думу. Однако в отличие от последней он вы­полнял законодательную роль эпизодически (и то только в первое десятилетие своего существования), оставаясь законосовещательным учреж­дением, имел право принимать постановления по вопросам, которые коллега» не могли решить самостоятельно, а также посылать нижестоя­щим учреждениям указы от своего имени (до 1721 г.). Заседало в Сенате девять человек, в Боярскойдуме к концу XVII в. — более 100 .

В период с 1726 г. до конца XVIII в., когда при императорах стали возникать как высшие законодательные и распорядительные учрежде­ния различные советы и кабинеты (Верховный тайный совет (1726— 1730), Кабинет ее императорского величества (1731 — i 741), Совет при высочайшем дворе (1769—1801) и др.). Сенат был подчинен им, должен был отчитываться перед ними и исполнять их предписания. Постепенно он превратился в исполнительное учреждение, решавшее текущие воп­росы управления. За Сенатом осталась лишь роль высшего суда — судеб­ная апелляция.

В 1719 г. был определен состав канцелярии Сената: обер-секретарь, секретари, переводчик, нотариус, актуариус, регистратор, канцелярист, переплетчик, вахмистр - и регламентированы их обязанности. Вопро­сы, рассматривавшиеся Сенатом, решались коллегиально.

Опираясь на дворянство и нарождавшуюся буржуазию, абсолютный монарх осуществлял управление через центральные органы государства. На новом этапе экономического и политического развития приказное управление, находившееся в руках бояр, враждебно относившихся к преобразованиям Петра, не могло выполнять задачи, стоявшие перед го­сударством. Реформа центрального управления готовилась в Сенате. С 1711 г. его канцелярия занималась вопросами комплектования штатов новых учреждений (коллегий) и определением должностных окладов. Составлялись ведомости, содержавшие обобщенные сведения о граждан­ских чинах, на основе которых определялись штаты коллегий.

Первым центральным учреждением нового типа была открытая в 1699 г. в Москве Бурмистерская палата, ведавшая посадским населе­нием — предшественница Главного магистрата, созданного в 1720 г. на правах коллегии. К концу первой четверти XVIII в. вместо 44 при­казов было создано 12 коллегий, каждая из которых ведала опреде­ленной сферой управления и подчинялась Сенату. Главными счита­лись три коллегии: Чужестранных дел, Военная, Адмиралтейская. Коммерц-коллегия, Мануфактур-коллегия и Берг-коллегия ведали торговлей и промышленностью. Компетенцией Камер-, Штате- и Ре-визион-коллегий были финансы. Юстиц-коллегия ведала судопроиз-

водством, Вотчинная — дворянским землевладением. Главный магист­рат управлял городами. Особое место занимала Духовная коллегия (Свя­тейший Правительствующий Синод), игравшая роль высшего органа церковной власти. Для решения некоторых вопросов проводились совме­стные конкуренции Синода и Сената под председательством императо­ра.

Коллегии получили право издания указов по вопросам, входившим в их ведение. Им подчинялись местные органы власти в губерниях — гу­бернские канцелярии во главе с губернаторами.

Вводя коллегиальное управление, Петр I ставил задачи обеспечения более высокой работоспособности учреждений, повышения ответствен ности и ограничения злоупотреблений чиновничества. По выражению Духовного регламента, коллегиальное учреждение "совершеннейшее есть и лучшее, нежели единоличное правительство".

Преимущество коллегий над приказами заключалось в различим принципа управления (коллегиальное обсуждение и решение дел), еди­нообразии структуры, более четком разграничении функции, строгой за конодательной регламентации их прав, обязанностей.

Однако в послепетровский период коллегиальный принцип управле­ния был существенно изменен, а к концу столетия фактически ликвиди­рован.

Сущность реформ 1708—1709, 1718—1719 гг. в местном управлении сводилась к централизации. В городах были созданы бурмистерские из­бы, а затем городовые магистраты и ратуши. Губернатор и его канцеля­рия ведали всеми делами губернии. Губернии делились на провинции, которыми управляли воеводы с канцеляриями. Появились и отрасленне провинциальные учреждения: контора рекрутских цел, камерирских дел, ведавшая сбором налогов, и др. Губернская реформа 1775 г., непос­редственным поводом проведения которой была крестьянская война 1773—1775 гг., упразднила провинции, губернии делились на уезды. Все губернии и уезды получили унифицированный набор учреждений с од­ним и тем же штатом чиновников. Губернские учреждения впервые бы­ли основаны на разделении административных, судебных и финансовых функций.

Учреждения XVIII в. отличались от учреждений предшествующего периода способом их создания: объявлением закона или реформой. Ста­тус, устройство каждого государственного учреждения теперь оформля­лись регламентом. Регламенты коллегий обсуждались в Сенате. На осно­вании утвержденных регламентов отдельных коллегий и практической деятельности был составлен общий регламент — Генеральный, который был утвержден 28 февраля 1720 г. Он определял задачи, функции, структуру, порядок работы коллегии. Генеральный регламент был пер­вым законодательным актом дореволюционной России, определившим порядок делопроизводства, который действовал до 1917 г.

Положения Генерального регламента были дополнены и развиты Ад­миралтейским и Духовным регламентами. Первый устанавливал обя­занности большого круга должностных лиц, штат канцелярских сожи­телей в 17 человек, правила оформления указов с подписями всех членов присутствия. Второй развил главу Генерального регламента "О преиму­ществе коллегий", подчеркнув, что коллегиальное обсуждение проявля­ет истину, позволяет избежать пристрастного решения. Решением, при­нимаемым коллегиально, достигается, по мысли авторов, большее пови­новение. Так составители документа Духовного ведомства обосновывали целесообразноегь замены патриаршества Синодом.

Генеральный регламент устанавливал большую дифференциацию должностей и должностных обязанностей.

Коллегия состояла из присутствия (общего собрания членов) и канце­лярии. Регламент определял состав присутствия коллегии: президент, пи цс-*и* резидент, советники, асессоры, обязанности его членов, порядок проведения заседания. Предписывалось "всем мнение свое свободно и ннственло объявлять по правому своему разумению и совести, невзирая на персону ". С тем чтобы высшее должностное лицо не оказывало давле­ния на низшего по должности члена присутствия, предлагалось первым высказывать свое мнение асессорам, затем советникам и после них — ви­це-президенту и президенту. В случае если при принятии решений голо­са разделялись поровну, принятым считалось то решение, за которое проголосовал президент.

Подробно была описана организационная работа канцелярии. Воз­главлял канцелярию секретарь, которому поручалось общее руководство делопроизводством коллегий. Он готовил дела к заседанию коллегии и докладывал их. В регламенте специально оговаривалась очередность подготовки дел: сначала — "дела государевы", а затем — "частные", притом не по выбору, а в последовательности, указанной в реестре. От того, как секретарь подготавливал дело к слушанию на заседании, неред­ко зависело и решение вопроса коллегией. Секретарь вел учет решенных и нерешенных дел, хранил печать коллегии,

Были определены обязанности и других членов канцелярии. Нотари­ус вел протоколы по определенной форме, наблюдал за исполнением ре­шений, принятых коллегией. Актуариус регистрировал документы и разносил их исполнителям. Регистратор отвечал за оформление указов, подготовленных в коллегиях, вел журналы входящих и исходящих доку­ментов. Все Эти лица — канцеляристы — составляли тексты документов,

копиисты переписывали их набело. Переводчикам поручались переводы с иностранных языков, для устных переводов была должность толмача. За порядком в канцелярии надзирал экзекутор.

Для четкого выполнения всех регламентированных канцелярских обязанностей необходимо обучение. Об этом говорилось в главе **XXXVI** Генерального регламента . Это положение было развито пунктом 14 Та­бели о рангах. Молодые дворяне для получения чина члена коллегии должны были изучить делопроизводство, экономику и право . Указом Петра I от 10 ноября 1721 г. предписывалось Сенату организовать шко­лу, "где учить подьячих их делу, а именно цыфири, и как держать кни­ги, ко всякому делу пристойные". Профессиональный чиновник должен был знать арифметику, форму книг, табели и стиль письма.

Порядок работы местных учреждений, их структура и функции были определены некоторыми законодательными актами Петра I. Однако за­конченную форму эти вопросы получили в законе "Учреждения для уп­равления губерний" от 7 ноября 1775 г. Губернские и уездные учрежде­ния получили развитое внутреннее устройство: общее присутствие (кол­легиальный орган), состоявшее из советников и асессоров. Оно решало основные вопросы, входившие в компетенцию данного учреждения, за­седания присутствия протоколировались за подписью всех его членов.

Законодательными актами Петра I был изменен характер работы площадных подьячих, которые с 1701 г. стали называться подьячими крепостных дел. Написание крепостей (договоров на недвижимое иму­щество) становится государственным делом: их составление было пере­несено из ведения Ивановской площади в приказы, затем снова возвра­щено ей, но за деятельностью подьячих крепостных дел осуществлял контроль особый государственный орган (сначала Оружейная палата, за­тем ратуши, с **1719** г. — Юстиц-коллегия). Были расширены виды сде­лок, оформлявшиеся в крепостном порядке, даны правила составления крепостей, определены профессиональные обязанности подьячих.

В ходе образования новых государственных учреждений создавался новый тип государственного чиновника. Получая за службу денежное жалованье, которое определялось должностью и перемещениями по службе, чиновник XVIII в. попадал в большую зависимость от верховной власти, чем служилый человек XVII в. Думный чин, например, обеспе­чивался землей и крестьянами, был экономически независим. Боярин не терял своего чина, не участвуя в заседаниях Думы, тогда как сенатор, выбывший из Сената, утрачивал свое звание.

Деятельность должностных лиц XVII в. не была так детально регла­ментирована, как в XVIII в. В 1718 г. были опубликованы закон "Долж­ность Сената и инструкции должностным лицам, при нем состоящим" и инструкция о должности секретарей экспедиции Коллегии иностранных дел и прочих членов ее канцелярии. Генеральный регламент предписы­вал действовать в соответствии с инструкциями, регламентами и указа­ми.

Важным фактором в формировании нового чиновника была отмена в 1682 г. местничества, сущность которого сводилась к тому, что назначе­ние на чин проводилось в зависимости от происхождения. Это естествен­но затрудняло выбор подходящих для государственной службы лиц. По­рядок прохождения службы законодательно был закреплен Табелем о рангах 1722 г., которым была упорядочена система назначений, отрегу­лировано производство в чины сухопутной, военно-морской и граждан­ской служб. Согласно Табелю получение соответствующего чина и по­следующее повышение полагалось только за службу. Лицам "подлого" ироисхождения открывался доступ в ряды дворянства после VIII ранга гражданской службы.

Все это дает основание для вывода, что развитие государственного ап­парата шло в направлении оформления абсолютизма в соответствии со следующими закономерностями: усиление иласти царя, бюрократиза­ция, проявившаяся в обособлении однотипных функций управления и установлении системы подчиненности, разрыв с сословным принципом его формирования.

3.2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДОКУМЕНТОВ, ИХ СОСТАВЛЕНИЕ И ОФОРМЛЕНИЕ

В рассматриваемый период существенными были перемены в дело­производстве и прежде всего в документировании деятельности государ­ственного аппарата. Изменился состав документов. Законодательные и распорядительные акты назывались указами, регламентами, протокола­ми, резолюциями, приговорами, инструкциями, наказами. В названии документов, особенно правовых актов, появилась иноязычная термино­логия. Например, закон о государственной службе назван Табелем о рангах, закон о крестьянских податях и повинностях — Плакатом, воен­но-уголовный кодекс — Воинским артикулем и т.д.

Переписка оформлялась несколькими видами документов, которые определялись соподчиненностью учреждений или лиц. Так, сообщение нижестоящего учреждения или должностного лица вышестоящему уч­реждению или лицу называлось доношением или донесением, донесение об исполнении — экзекуцией. Сообщение низшего должностного лица

высшему оформлялось рапортом. Вышестоящее учреждение или долж­ностное лицо посылали требования. Сообщение одного учреждения дру­гому, не связанного соподчиненностью, называлось ведением. Появи­лись такие виды, как диплом — документ, удостоверяющий принадлеж­ность лица к дворянскому сословию, патент — свидетельство о чине, са­не, воинском звании или ученой степени, аттестат, содержащий сведе­ния о наградах и других отличиях, послужной (формулярный) список. Челобитные нередко назывались прошениями или прошениями челобит­чиков. Вместо приказных и расходных книг появляются приходо-расход­ные книги.

К 70-м гг. XVIII в. учет приходов и доходов, денежный счет давались уже в балансовой форме с указанием в левой стороне источников дохо­дов, а в правой — всех видов расходов и целей расхода (в денежной счете указывались оправдательные документы расхода). Сброшюрованные счета с записями хозяйственных операций составляли главную книгу. В основной книге (журнале) записи хозяйственных операций велись в хро­нологической последовательности.

Изменения в составе статистической документации XVIII в. связаны прежде всего с переходом от подворной переписи к подушной. Списки населения назывались "ревизскими сказками". Учет земли, населения, посевов, скота и его продуктивности в хозяйствах крупных феодалов-вотчинников отражался в отчетах. Имеются сведения о наличии стати­стической отчетности в области промышленности. Значение статистиче­ских источников имеют церковные метрические книги. , Появляются книги, отражающие организацию труда крепостных и административно-полицейский режим — штрафные журналы, записные книги мирских старост, в которых фиксировались сборы на мирские нужды.

Плакат (закон) "О сборе подушном и прочем" 1724 г. положил нача­ло паспортной системе в России. Крестьянин мог работать в границах уезда при наличии письменного отпуска, выданного помещиком или приказчиком. Работа в другом уезде разрешалась при наличии пропуск­ного письма, в котором описывались рост, лицо и приметы человека, получившего его.

В условиях массовых антифеодальных движений усиливается роль документа как средства антикрепостнической пропаганды и организации восставших крестьян. Одним из таких документов были "прелестные письма" — прокламации. Руководители антифеодальных движений 60—70-х гг., участники Астраханского восстания 1705—1706 гг. боль­шинство документов называли письмами, хотя в них не было адресата.

Если письмо касалось внутренних вопросов, к нему добавлялись слова советное" или "договорное", текст составлялся прямо на собрании.

Законодательство XVIII в. уделяло большое внимание составлению документов. Так, все виды договоров, кроме мелких сделок, должны бы­ли заключаться в письменной форме. Закон 19 июля 1700 г. требует, что­бы в цеховых заявлениях и челобитных излагалось лишь "прямое дело", т.е. сущность жалобы . В документировании судебной деятельности уп­ростилась форма вызова сторон в суд. Извещение о вызове могло быть и устным. Оно выдавалось на основании поступившей челоОитной или ис кового заявления. В процессуальном действии, наоборот, усиливается значение письменного его оформления. Закон 1715 г. "Краткое изобра­жение процессов или судебных тяжб" содержит перечень письменных доказательств .

В Генеральном регламенте 1720 г. давались общие правила составле­ния документов, регламентировалось написание отдельных реквизитов. Гак, в протоколе вверху перед текстом указывались дата заседания, со-став присутствующих. "Важные" документы "сочинял" секретарь, дру­гие — "прочие канцелярские служители". Составлять документы предписывались в соответствии с уставами и резолюциями.

Такие док умен-, и, как дипломы, патенты, составлялись по "гене­ральным формулярам", т.е. образцам. Обязательность составления доку­ментов по образцам предусматривалась многими законодательными ак­тами. Так, в "Регламенте или уставе Главного магистрата" от 11 января 1721 г. были даны детальные схемы рапортов, ведомостей, представляв­шие собой целую программу статистихо-экономического описания горо­дов и их обывателей, формуляры присяга должностных лиц . В Уставе "О наследии престола" от 5 февраля 1722 г. приведен формуляр клят­венного обещания4. В указе от 5 ноября 1723 г. "О форме суда" давался образец составления челобитной, подчеркивались требования краткости и четкости изложения. Содержание челобитной должно было излагрг!-ся по пунктам. Судебное следствие велось по отдельным пунктам челобит­ной" .

Изменилась в XVIII в. и форма документа, определенное влияние на которую оказало введение в 1699 г. гербовой бумаги. Было утверждено

три образна бумаги разной стоимости. Изображения "клейма" (государ­ственный герб — двуглавый орел) были разных размеров соответственно стоимости бумаги: "большое клеймо", "среднее" и "меньшее". Под клеймом указывалась стоимость бумаги. С 1719 г. рядом с ценой указывался год выпуска бумаги, с 1720—1723 гг. цена листа не указывалась. Проставление клейма в установленном месте организовывало текст документа, создавало определенность его размера.

В 1700 г. указами Петра I были отменены столбцы. Они заменялись тетрадями: "...Всякие нашего великого государя и челобитчиковы дела писать в лист и в тетради дестевые (т.е. в пол-листа вместо ранее сущест­вовавшею формата "в четверть". — Авт.Т, а не в столбцы". Введением повой формы документов достигалась экономия бумаги ("...как учнут писать в лист и на обеих сторонах в тетради, бумаге расходу будет мень­ше"...), большая надежность хранения ("которые дела ... писаны в тетра­дях ... никакому повреждению, ни тлению не подлежат"), ускорение справочной работы по документам .

Изменение формы документа повлияло на организацию всею дело­производства. Прежде всего сокращалась переписка: при столбцовой форме легче было составить новый документ, чем отыскать старый. Изменился и формуляр документа. Он имел самостоятельно оформленные реквизиты: вид документа и адресат выделялись в отдельную строку над текстом, автор указывался в подписи, дата составления документа стави­лась над текстом и т.д. Изменился и порядок адресования: по указам 1700, 1718 гг. документы должны были адресоваться в конкретные уч­реждения. Документы имели авторскую подпись.

Прешила удостоверения документов подробно описаны в Генеральном регламенте: протоколы подписывались всеми членами коллегии. Кроме подписи каждый документ имел "скрепу" (подпись) секретаря. Указом 1701 г. было запрещено подписываться уничижительными именами (вместо Коська, Богдашко, Ивашка — Касьян, Богдан, Иван). Зато в просьбах царю, князьям, вельможам подписывались "рабами", "рабиш-камл". Указами от 4 апреля 1714 г. и от 7 марта 1726 г. определено "по­сылать указы за скрепою обер-секретаря, а нужные и за государствен­ною печатью". Документы удостоверялись печатью. Глава XIII Гене­рального регламента устанавливала порядок пользования печатями. В нормативных актах давалась структура текста многих документов.

3.3. ОРГАНИЗАЦИЯ ДВИЖЕНИЯ ДОКУМЕНТОВ И ПОРЯДОК ИХ РАССМОТРЕНИЯ

Нормативными актами пытались регулировать обмен корреспонден­цией. Устанавливалось, например, что Сенат посылает указы, об испол­нении которых получает рапорты. С 1721 г. Сенату было запрещено из­давать общегосударственные решения от своего имени.

Большое количество челобитных на имя императора вызвало ряд указов, запрещавших такую практику. За обращение непосредственно к царю, минуя соответствующие инстанции, устанавливалось наказание. В 1720 г. при Сенате была создана должность "ради приема челобитен", получившая впоследствии название рекетмейстера1.

Генеральным регламентом определялось, что "коллежская коррес­понденция" состоит из доношений царю и Сенату, копий решений, отче-юв о деятельности, "реляций" (отчетов) и ведомостей губернаторов и воевод. При этом оговаривалось, что деловая переписка должна быть серьезно обоснованной. Указом "О должности Сената" 1722 г. коллегиям и местным учреждениям предписывалось представлять в определенные сроки Сенату отчетные ведомости. Ежемесячноколлсши подавали в Се­нат педомости о входящих и исходящих документах.

Закон "Учреждения для управления губерний" подробнее определил порядок обмена документами между учреждениями. Губернаторы по­лучали от верховной власти указы, представляли рапорты, доношения, давали учреждениям губернии предложения, получая от них представ-пения, С городничими и земскими исправниками губернаторы сносились предписаниями, получая от них рапорты и доношения.

Итак, сверху вниз шли указы и повеления, снизу иверх — рапорты и доношения. Равностоящие учреждения обменивались сношениями и со­общениями. Создавалась иерархия не только учреждений, ной докумен­тов. Некоторыми актами пытались определить порядок направления ос­новных документопотоков. Так, указом "О должности Сената" опреде-ляпось, что губернаторы и воеводы могут писать в канцелярию Сената лишь по тем вопросам, которые не правомочны решать коллегии: "...Яко о начатии какой войны, мора, какого замешания (беспорядка) или каких припадков" (особых происшествий) . Указами 1700 г. "О неподаче просьб мимо присутственных мест государю, кроме великих государственных дел" и 1718 г. "О неподаче государю прошений о таких делах, которые принадлежат до рассмотрения на то учрежденных правит елит-венных мест" определялись уровень решения вопроса и порядок движе­ния документов, а также какие вопросы правомочны были решать Се­нат, коллегии и губернские присутствия. Указом 1719 г. запрещалось по­давать просьбы в высший суд, минуя низший .

Регламентировался порядок решения вопросов. Указом от 9 марта 1711 г. "О порядке заседаний и делопроизводства..." >сганавлиьался принцип единогласного решения дел, рассматривавшихся в Сенате , Однако такой порядок был отменен указом от 4 апреля 1714 г., где предписывалось "куда больше голосов явится, так и вершить", т.е. выносить решение по большинству голйсон... Если же Сенат не мог вынести решение, то свои предложения и мнения должен был сооб­щать царю . Обсуждение и решение вопросов, подведомственных Се­нату, проводилось присутствием, т.е. общим собранием сенаторов.

Порядок обсуждения вопросов в Сенате подробно описан в указе от 27 апреля 1722 г. "О должности Сената". Дела слушались в порядке, оп­ределенном особым реестром ("а не выбором"). Обер-секретарь докла­дывал присутствию дела "по очереди" или степени их важности. С по­мощью песочных часов генерал-прокурор, ведущий заседания, устанав­ливал регламент выступлений. Решенные вопросы записывались в про­токол, который подписывали все члены Сената. Особым пунктом указа определялось: "Никакое дело исполнено быти надлежит словесно, но все письменно" . Менее важные вопросы рассматривались в возникших в разное время структурных подразделениях Сената.

В коллегиях сначала рассматривались государственные дела, а затем частные. После доклада секретаря каждое дело обстоятельно обсужда­лось и члены коллегии высказывали свое мнение свободно "по своей при­сяге", "по правому своему разумению и совести". Особое мнение запи­сывалось в протокол. Все члены коллегии скрепляли решения и подписы­вали указы по принятым решениям.

Принимали документы секретари. Причем и в Генеральном регла­менте, и в "Учреждениях для управления губерний" подчеркивалось, что документы принимались только в присутствии, т.е. в самом учрежде­нии. Указы царя и Сената предписывалось распечатывать президенту или вице-президенту коллегии, старший советник принимал и распечатывал письма от других коллегий и из провинций. Регламентировался порядок приема доношений: они принимались в коллегии ("а не в дому" президента), вскрывались секретарем в присутствии членов коллегии, регистрировались и назначался день рассмотрения дела. Особо оговари­вался порядок приема доносителей или челобитчиков в коллегии, а так­же разбор прошений. Отметку о поступлении в верхнем правом углу или по верхнему полю первой лицевой стороны документа делал секретарь: проставлял дату поступления, номер, пометку на поле, кому передать документ на исполнение. Исполнитель, принимая документ, расписывался в квитанционной книге.

Статьей VIII указа "О должности генерал-прокурора" 1722 г. был оп­ределен порядок рассылки правительственных документов: не по почте, *а* с экзекутором, который должен был отчитываться рапортом о том, "что сделано" или "зачем нельзя было сделать".

3.4. РЕГИСТРАЦИЯ ДОКУМЕНТОВ И КОНТРОЛЬ ЗА ИХ ИСПОЛНЕНИЕМ

Большое внимание в законодательных актах XVIII в. уделялось охра­не интересов государства и государственной тайны. Например, глава 1 Генерального регламента предписывала "тайные дела содержать в тай­не". Задачу охраны документов ставила и их регистрация. Одновремен­но регистрационные журналы выполняли роль справочного аппарата: "по журналу можно найти, что в регистратуре искать надобно". Кроме того, регистрация оказывала помощь в осуществлении контроля за ис­полнением документов, их систематизации, так как регистрационные журналы велись по каждой группе документов.

На поступившем документе регистратор проставлял номер и дату получения, в общем журнале ("повседневной записке") давалось содер­жание документа с указанием, кому послано на исполнение. Кроме того, для учета входящих документов велись две книги ("регистратуры"): в книгу "С" записывались в хронологической последовательности доку­менты, полученные от царя и Сената, к ней прилагался реестр зарегист­рированных документов; в книгу "Д" — документы других коллегий и местных учреждений. К книге "Д" составлялся реестр с указанием адре­сатов — коллегий и провинций, откуда получены документы.

Регистрация исходящих документов проводилась следующим обра­зом. В книге "Л" регистрировались документы, адресованные царю. Ука­зывались дата "посланного" документа, его краткое содержание, "к ко­му, куда отправлено". Затем копиист переписывал в книгу текст доку­мента "с числом и подписанием всех чинов". В книге "В" таким же обра-

зом регистрировались документы, отправляемые в другие коллегии, гу­бернским учреждениям и отдельным лицам.

Аналогичный способ регистрации вводился и в местных учреждениях. Согласно закону "Учреждения для управления губерний" 1775 г. для получаемых документов велся "реестр входящих бумаг", для отправляе­мых — реестр документов, посылаемых в вышестоящие учреждения (ра­порты, донесения, представления) и реестр документов, посылаемых равным и подчиненным учреждениям и лицам.

Принятый в государственных учреждениях порядок делопроизводст­ва (в том числе и регистрация) копировался и в вотчинных хозяйствах. Так, в наказе Б.П. Шереметьева дается распоряжение надзирателям за­писывать в особые тетради мирские приговоры о раскладке повинностей, в наказе A.M. Черкасского 1719 г. приказчику предписывалось регистри­ровать крестьянские челобитные в "книге для справы", в инструкции по ведению учетных и отчетных документов 1726 г. указывалось: "При­сланные государя нашего указы все записывать в книги именно и всем быть за рукою приказному" .

В особен вид работы с документами выделяется контроль за их ис­полнением. При Петре I одновременно с созданием нового аппарата уп­равления образуются органы контроля. По указам от 2 и 5 марта 1711 г. учреждается должность фискала — специальная централизованная над­зорная система, важнейшей задачей которой было путем негласного над­зора и изучения канцелярского делопроизводства следить за исполнени­ем указов и регламентов должностными лицами, за соблюдением имущественных интересов казны. Контрольные функции осуществляли по­следовательно генерал-ревизор, обер-секретарь Сената и с 1722 г. — ге­нерал-прокурор. В инструкции "Должность генерал-прокурора" опреде­лена главная его обязанность: "Следить, чтобы Сенат во всех делах, которые к сенацкому рассмотрению и решению подлежат, истинно, ревно­стно и порядочно, без потеряния времени по указам и регламентам, от­правлял", следить за очередностью рассмотрения челобитных, за тем, чтобы не совершалось подлогов документов и не плодилась волокита2.

В указе от 27 апреля 1722 г. "О должности Сената\* устанавливалось иметь подробную роспись неисполненных дел. Особо отмечалась необхо­димость исполнять немедленно указы и памяти государя, "ибо как может государство управлено быть, всегда указы действительны не будут: нонеже призрение указов ничем рознится с изменою...". Во многих указах оговаривались сроки исполнения документов: отправлять в тот же день, когда принято решение, а срочные "того же часу сказывать". При Сенате была учреждена специальная должность экзекутора, в обязанности кото­рого входило записывать в особую книгу исходящие документы с отмет­кой о времени и способе их отправления, составлять рапорты об исполне­нии Устанавливались штрафы за "недоношение" об исполнении сенатских указов: за первый просроченный месяц —- 100 руб., за второй — 200,за третий —- 300, за четвертый — 400 и за пятый — лишение всего . Обязанность исполнять сенатские указы и до­кладывать об этом Сенату в установленные сроки была закреплена в на­казе губернаторам и воеводам в 1728 г.

Непосредственный контроль за исполнением документов должен был осуществляться следующим образом. Прокурор коллегии наблюдал за порядком, законностью решения дел, за деятельностью канцелярии, за исполнением указов местными учреждениями. Он вел книгу, в которой вписывалось, когда какой указ составлен, что по указу исполнено и в

какое время.

За исполнением решений, примятых коллегией, наблюдал нотариус, который вел "роспись", "какие дела в прошлой неделе не вершены", т.е. в нее вносились все документы, прежде всего указы царя и Сената, наме­ченные к слушанию. Эта роспись во время заседаний находилась на сто­ле перед президентом, поэтому называлась "настольным реестром". В канцелярии велись реестры но вершенным и исполненным и вершенным, но не исполненным документам.

Устанавливались сроки исполнения отдельных групп документов. На решение государственных дел отводилась одна неделя, на справки по ним r губерниях устанавливался "поверстный" срок: по два дня на 100 перст в один конец. Частные дела по жалобам должны были решаться не более чем в течение шести месяцев.

В "настольном" реестре местных учреждений предписывалось указы­вать, когда какой документ поступил, когда должен рассматриваться на заседании, какое принято решение, что указы по этому решению разо­сланы и исполнены.

Однако, несмотря на угрозу смертной казни за просрочку решения

вопроса, документы исполнялись медленно, а многие просто не исполня­лись.

3.5. СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ДОКУМЕНТОВ И ОРГАНИЗАЦИЯ ИХ ХРАНЕНИЯ

Систематизация документов и формирование их в дела в XVIII в. бы­ла более четкой, чем в период XVI—XVII вв. В отдельные дела группи­ровались указы царя и Сената, журналы и протоколы. В основе объеди­нения этих документов лежали номинальный, авторский и хронологиче­ский признаки. Основная масса первичных комплексов коллегий и мест­ных учреждений формировалась по предметно-вопросному признаку. Так как структурные подразделения коллегий и местные учреждения ве­дали определенными территориями, то нередко в основе объединения до­кументов лежали корреспондентский и географический признаки. В Во­енной коллегии дела сформировались отдельно на каждый полк. Напри­мер: "Ярославского пехотного полку списки и сказки".

В XVIII в. утверждается термин для обозначения хранилищ докумен­тов — "архив". В Генеральный регламент 1720 г. была включена специ­альная глава "О архивах", в которой говорилось, что "книги, документы и дела" хранятся в канцеляриях и конторах три года. Это — так называ­емые текущие архивы. По истечении трех лет документы, кроме тех, ко­торые оставались в канцеляриях "для справки" ("особлевые уставы, ре­гламенты" и книги), должны были сдаваться в архив коллегии "с роспискою архивариусу ".

Кроме того, предполагалось создавать и государственные архивы. Ими должны были стать архивы при Коллегии иностранных дел, для хранения документов, не касающихся "приходу и расходу", и при Ревизион-коллегии для документов по учету доходов и расходов.

Однако государственные архивы при этих коллегиях не были созда­ны. Указом 1724 г. был образован архив старых государственных дел, где хранились документы Посольского приказа. Сформировался архив Вот­чинной коллегии. Создавались архивы Сената и Синода. В связи с прохо­дившим в 60-х гг. генеральным межеванием в 1768 г. при Московской межевой канцелярии был учрежден специальный архив — "межевая ар­хива".

В 1728 г. в "Общем наказе губернаторам, воеводам и их товарищам" было указано учредить особые провинциальные (губернские) архивы. По "Учреждениям для управления губерний" в местных учреждениях со­здавались два архива: текущий для документов, использовавшихся в справочной работе, и окончательный, куда сдавались по описи исполнен­ные и законченные производством дела.

Организации хранения документов придавалось значение и в вотчин­ных хозяйствах. В наказе A.M. Черкасского была специальная глава "О росписке новому приемщику с прежним", в которой устанавливалась процедура приема-сдачи дел при смене приказчиков.

В архиве дела описывались, к описям составлялись алфавиты личных имен. В коллегиях архивом ведал актуариус. Он должен был все испол­ненные документы "прилежно собирать" и описывать их в особом реест­ре, по которому отмечалась выдача во временное пользование и возвра­щение документов.

Подводя итоги, можно отметить существенные отличия в организа­ции управления и делопроизводства от предшествующего периода. В XVIII в. была создана новая система органов управления с единообраз­ной структурой учреждений, четко установленной компетентностью и коллегиальной формой деятельности. Сложилась строгая иерархия уч­реждений и должностных лиц, которые при исполнении своих обязанно­стей руководствовались определенными документами: уставами, регла­ментами, инструкциями. Для чиновников всех рангов был создан еди­ный текст присяги, зафиксированный в Генеральном регламенте.

Изменились состав и положение чиновничества. Введение новых критериев оценки годности к служебной деятельности и денежное (а не натуральное) его содержание поставило чиновничество в подчинение не­ограниченной власти монарха.

Делопроизводство регулировалось специальными законодательными актами и представляло собою законченный технологический цикл созда­ния и обработки документов, их регистрации, организации справочной службы, контроля за исполнением. Как самостоятельная область более четко оформляется деятельность архивов.

Нарушение установленных правил документирования, хранения и использования документов (хищение документов, искажение их смысла при составлении, подделка и разглашение решений) каралось наказани­ем смертной казнью ("чести, живота и пожитков лишить"), ссылкой, конфискацией имущества, лишением чина или денежным штрафом..

4. ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО УЧРЕЖДЕНИЙ

РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЫ XIX в.1

4.1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ. ОБЩАЯ

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА

В первой половине XIX в. в России произошли изменения во всех сферах экономики. Применение наемного труда и механизмов, замена мануфактур -фабриками — в промышленности; повышение товарности помещичьих имений, кризис крепостнического хозяйст­ва, замена (в рамках прежней сословной системы) осконных клас­сов феодального общества новыми классами: капиталистов, наем­ных рабочих, буржуазии, пролетариата, крестьянские волнения и возникшее в 30—40-х гг. рабочее движение, сложная международ­ная обстановка, Отечественная война 1812 г., включение в состав Российской империи территорий многих национальностей — тако­вы особенности развития Российского государства с начала XIX в. до 1861 г.

В это время абсолютизм достигает своего апогея: "Император рос­сийский есть монарх самодержавный и неограниченный". Самодержа­вие искало пути приспособить государственный аппарат к новым яв­лениям в экономической и общественной жизни страны. Реформой центрального управления занялся Негласный комитет (1801 — 1803 гг.)

Первым шагом создания законосовещательного органа был обра­зованный в 1801 г. Непременный совет, упраздненный в связи с созда­нием в 1810 г. Государственного совета. Законосовещательными были и Комитет министров, утвержденный в 1802 г., и параллельно сущест­вовавший с ним созданный неофициально в 1857 г. Совет министров, и Святейший синод (по духовному ведомству), и Собственная его импе-раторскоговеличества канцелярия, которая при Николае I фактически стояла над всем аппаратом управления. Права ее шести отделений (наи­более известных третьего, ведавшего вопросами наблюдения за деятель­ностью революционных организаций, и второго, проводившего работу по систематизации законодательства) не отличались от прав министерства.

Указ 1802 г. о правах и обязанностях Сената определил его положе­ние как "главного хранителя законов", которому формально предостав­лялись большие полномочия , ограниченные сразу же (в 1803 г.): он мог лишь давать замечания на ранее изданные законы, отменялась его обя­занность рассматривать отчеты министерств.

Для укрепления центрального правительственного аппарата манифе­стом от 8 сентября 1802 г. были созданы первые восемь министерств. Коллегия были сохранены, они вошли в состав министерств (по одной или по нескольку коллегий в одно министерство). Канцелярия при мини­стре осуществляла связь с коллегией. В манифесте были перечислены до­кументы, обеспечивающие взаимоотношения между министром и коллегией между подчиненными учреждениями и верховной властью.

Министры единолично решали наиболее важные вопросы, не вмеши­вались в текущие дела коллегий. Из-за смешения коллегиального и еди­ноличного начал в управлении не было четкости в распределении функ­ций между коллегиями, это делало аппарат громоздким и мало способ­ным к оперативному управлению. Поэтому в отдельных министерствах начал утверждаться принцип единоначалия, который повсеместно рас­пространился после преобразований **1810**—1811 гг.

Еще в докладе министра внутренних дел 1802 г. особое внимание об­ращалось на четкое распределение обязанностей: "Работа каждого отде­ления должна быть расположена на степени...", "разделение работы есть истинное правило совершенства во всяком роде дел..." .

Законодательным актом 17 августа 1810 г. "Разделение государствен­ных дел по министерствам" были уточнены и разграничены функции ря­да министерств: внутренних дел, полиции, просвещения, финансов, ком­мерции, Главного управления духовных дел иностранных исповеданий . Закон от 25 июня 1811 г. "Общее учреждение министерств" установил "предметы ведения государственных дел" 13 министерств, определил си­стему их взаимоотношений с другими учреждениями и четкую и едино-

образную структуру. Возглавлял министерство министр, назначавшийся императором и ответственный только перед ним, а во время его отсутствия — товарищ министра. При министре существовал совет "для рас­смотрения дел, требующих по важности их общего соображения" . Совет министра являлся совещательным органом, в который входили директо­ра департаментов.

Рабочий аппарат министерств состоял из департаментов, которые по типу основных подразделении Сената и Государственного совета дели­лись на отделения, отделения — на столы. Директора департаментов подчинялись непосредственно министру, начальники отделении — диктаторам департаментов, столоначальники— начальникам отделений. В крупных по объему компетенции департаментах создавался совещатель­ный орган из директора департамента и начальников отделений —общее присутствие, которое, как и совет при министре, не являлось коллеги­альным органом управления.

Реформы высшего и центрального аппарата в начале XIX в. не могли остановить кризиса феодально-крепостнического строя. После подавле­ния восстания декабристов в России произошли новые изменения в пра­вительственном аппарате. Это выразилось в централизации распоряди­тельной и исполнительной власти, во введении в 1тх:ударственный аппа­рат некоторых элементов милитаризации. Большинство постов минист­ров заняли генералы, отдельные отрасли управления получили военное устройство (лесное и горное ведомсгва, путей сообщения и т.д.).

Местные органы управления в рассматриваемый период не претерпе­ли существенных изменений. Главой местной администрации губерний был губернатор, группу окраинных губерний возглавлял генерал-губер­натор, во главе уезда стоял капитан-исправник. Волостные правления состояли из волостного головы, старост и писаря.

С изменением структуры государственного аппарата происходит ре­организация делопроизводства, которому придавалось большое значение п организации управления. Делопроизводство основывалось на четкой постановке задач и вопросов деятельности каждого органа управления. Конкретизация "Общего учреждения министерств" находила отражение в уставах и положениях каждого министерства. Их "точность, полнота, ясность" ставились в прямую взаимосвязь с организацией делопроизвод­ства: "...тем производство дел будет правильнее и число их менее. Посте­пенное уменьшение числа дел есть самый главный признак благоустройства министерства, а умножение их есть знак расстройства и смеше­ния"1.

Законом **1811** г. установлено единообразие производства дел во всех министерствах.

Единообразными по функциональному назначению стали канцеля­рии — структурные части учреждений, где сосредоточивалось "все пись­моводство". Четко определялись их структура, задачи. Например, в ма­нифесте "Образование Государственного совета" 1810 г. есть специаль­ный раздел о государственной канцелярии, где определены ее должностной состав (государственный секретарь, статс-секретари, докладываю­щие дела в департаментах Совета, и их помощники), структура (пять от­делений), описывался "образ производства дел". По "Общему учрежде­нию министерств" 1811 г. в каждом министерстве была создана канцеля­рия для решения как общих дел, относившихся ко всем департаментам, так и дел, подлежавших разрешению непосредственно министром. Она являлась рабочим органом, координировавшим делопроизводство и осу­ществлявшим связь со всеми структурными подразделениями министер­ства, подчиненными и другими учреждениями. Канцелярия имела ту же структуру, что и департамент: отделения, столы. Для выполнения тех­нической работы предусматривался большой штат секретарей, писцов, переводчиков. Помимо общей канцелярии министерства в департамен­тах, имевших несколько отделений, "для общей связи письмоводства" создавалась при директоре "особенная канцелярия".

Управленческий аппарат нуждался з специалистах, подготовленных по различным отраслям знаний. Для продвижения по службе законом 1809 г. были выдвинуты требования определенного, в том числе юриди­ческого, образования. "Общее учреждение министерств" предусматри­вало при канцеляриях и департаментах иметь сверх штата молодых лю­дей для специального обучения министерскому делопроизводству.

Обязанности чиновников определялись законами и инструкциями. Последние составлялись по четко выработанной форме: в первых разде­лах излагались обязанности должностного лица, в последующих — поря­док обмена документами, их исполнения и организации хранения .

4.2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДОКУМЕНТОВ, ПРАВИЛА ИХ СОСТАВЛЕНИЯ И ОФОРМЛЕНИЯ

Манифестом от 8 сентября **1802** г. об образовании министерств, "Об­щим учреждением министерств" **1811г., манифестом** об образовании Государственного совета и другими законодательными актами определи­лись виды документов "по степени власти", т.е. в соответствии с иерар­хией прав и обязанностей учреждений и должностных лиц.

Общие законодательные акты издавались в виде уложений, мнений Государственного совета, докладов, удостоенных высочайшего утверж­дения. Торжественное оповещение населения о событии или важной ад­министративной и законодательной мере давалось б форме манифеста. Указом выражалась воля императора, непосредственно от него исходив­шая. Издавали указы Сенат, а с 1832 г. — все "высшие места" .

Регламентация организация и порядка деятельности учреждений оформлялась рядом документов. Так, Государственный совет за под­писью императора издавал "учреждения" (они определяли создание присутственного места или власти, их состав, "предметы ведения", т.е. функции). Комитет министров, а в отдельных случаях Государственный совет утверждали уставы (правила управления какой-либо отраслью), положении, определившие правила деятельности сословных учрежде­ний. В грамотах излагались права и привилегии классов. Этот комплекс документов дополнялся издаваемым)! министерствами правилами, нака­зам)!, рескриптами, инструкциями, циркулярам)!.

По своему назначению, способу составления и характеру исполнения служебные документы учреждений XIX в. можно разделить на четыре группы: а) внутренние документы; б) переписка ("отношения") присут­ственных мест и властей; в) просительские документы; г) акты, догово­ры, обязательства.

Среди внутренних документов прежде всего выделяются "докладные дела и бумаги" — документы, отражающие подготовку вопроса к слуша­нию; докладная записка, представление. Процесс рассмотрении вопроса фиксировался в журналах заседания, протоколах, мемориях (краткое изложение журнала). Решения оформлялись определениями или приго­ворами. Для их исполнения или доведения до сведения составлялись ука­зы, предписания, выписки из журналов, доклады. Вид документа в этом случае определялся уровнем учреждения и его компетентностью.

К внутренним относились документы о прохождении государствен­ной службы, комплекс которых сложился в основном в XVIII в.

В XIX в. пополнился состав финансовых документов: государственная роспись, финансовая смета, дневная кладовая записка (записка о вкла­дах) и др. Особой категорией документов были отчеты: финансовые ("от­четы в суммах"), о результатах деятельности ("отчеты в делах"). План улучшения работы министерства назывался "отчетом в видах и предло­жениях".

К внутренним документам относились также должностные инструк­ции, регистрационные журналы, описи, ведомости дел.

Переписка была строго регламентирована. Употребление того или иного вида документа в переписке зависело от степени подчинения уч­реждения и должностных лиц. Собственно письмами были отношения, сообщения, ведения, уведомления, доношения, представления, рапорты. Высшие чиновники посылали друг другу "официальные письма".

Законами был определен порядок обмена документами всех учрежде­ний. Так, Комитет министров посылал указы, выписки из журналов, до­клады, правила.

Сенат обменивался с Синодом посредством взаимных ведений, с уч­реждениями и лицами, не подчиненными Сенату, — копиями со своих оп­ределений, с учреждениями и лицами, подчиненными Сенату, — указами; канцелярия Сената посылала министрам запросы, на которые департамен­ты- министерств отвечали отношениями. Департаменты, отделения и об­щие собрания Сената обменивались между собой ведениями и известиями.

Министры посылали на имя императора в Государственный совет и Ко­митет министров доклады, отчеты, представления или записки, в мини­стерство финансов — планы (табели) расходов на следующий год. Между собой министерства обменивались отношениями или сношениями, с депар­таментами министерства и губернаторами — предложениями и предписа­ниями, получая от них представления, докладные записки и ежедневные мемории (сведения о текущих делах).

Губернские учреждения получали от Сената указы, от губернаторов — предложения, от равных себе учреждений — сообщения и отношения, в вышестоящие учреждения посылали рапорты, донесения, представления. Законы подробно определяли также порядок документируемых отноше­ний уездных и городских учреждений.

Переписку с частными лицами составляли так называемые проситель­ские дела и бумаги, которые выделялись в особую группу. Просительские документы подавались частными лицами в присутственные места и вла­стям. Большую часть документов этой группы составляли прошения. В них обычно излагалась просьба. Насчитывалось несколько видов прошений: "тяжебные" (о праве собственности и владения), исковые (о договорах, вознаграждениях за убытки, обиды), встречные (с предъявлением обрат­ного иска против истца), мировые (о прекращении спора или иска по вза­имному соглашению), доносы (о преступлениях, злоупотреблениях или проступках) и т.п.

Второй вид просительских документов составляли жалобы — прошения, подаваемые тяжущимися сторонами в высшие учреждения на реше­ния или действия других учреждений или должностных лиц.

К третьему виду просительских документов относились отзывы — до­кументы, подаваемые высшему в уголовном судопроизводстве учрежде­нию с жалобой на приговоры низшей судебной инстанции.

Большой группой документов в делопроизводстве учреждений XIX в. являлись акты. Законы понимали под актами довольно широкий круг до­кументов. Прежде всего это документы, которые в определенной форме фиксировали политические или экономические сделки, договоры. К актам относились также документы гражданского состояния. И наконец, актами называли все документы, могущие служить доказательством при решении гражданских дел. О видах актов, порядке их составления и засвидетельст­вования подробно говорится в "Законах гражданских", опубликованных в томе X Свода законов российской империи. Виды актов определялись их содержанием и порядком засвидетельствования. Законы предусматривали составление трех видов: актов укрепления имущества, актов состояния и актов присутственных мест .

Регламентировался не только состав документов, но и порядок их со­ставления. Ко многим законам прилагались формы документов часто с описанием структуры текста и следующей рекомендацией: "чтобы автор сам давал альтернативное решение вопроса" . Давались формы трафарет­ных текстов ответов министра, управляющего экспедицией, губернатора и т.д. Этим преследовалась цель упрощения и сокращения объема доку­мента, четкого формулирования сути вопроса. Появляется в XIX в. боль­шое количество практических разработок, руководств по составлению до­кументов, которые часто оформлялись в виде письмовников и пособий для чиновников .

Регламентировалось четкое оформление внешних признаков доку­мента. Предписывалось, например, обозначать вид документа: "На каждой бумаге должно бить означено именование оной (указ, сообщение, рапорт и тому подобное)"'.

Правила написания адресата определялись соподчиненностью уч­реждений. Равные присутственные места в адресовании документов друг другу употребляли предлог "В" ("В Правительствующий Сенат", "В па­лату гражданского суда"). При направлении документа в нижестоящие учреждения адресат писался в дательном падеже ("Тульскому губерн­скому правлению", "Белевскому уездному суду").

Текст документа предписывалось разделять на заглавие ("приступ"), где излагалась причин;» издания документа, "изложение обстоятельств" и заключение, в котором давались распоряжения или предписания, высказывались мнение или жалоба. Регламентировалась и лексика отдель­ных видов документов, формировались устойчивые словосочетания.

Сложились правила подписания документов. Право подписи доку­ментов имели начальствующие лица. Вид подписи зависел от характера документа, соподчиненности учреждений и отдельных лиц. На офици­альных отношениях, отчетах и других документах, посылавшихся в высшие инстанции, ставилась скрепа.

В 1830 г. часть реквизитов документа (наименование ведомства, уч­реждения, его структурной части, от которой исходил документ, дата, номер, заголовок документа) стали писать на бумаге заранее, т.е. заго­тавливать бланки "для ускорения хода дел и уменьшения занятий канцелярских служащих" .

Законами было установлено, на какой бумаге какие документы пи­сать. Так, все документы канцелярского делопроизводства (переписка, журналы, реестры, записки) составлялись на простой бумаге. Прошения, жалобы, отзывы, акты писались на гербовой бумаге (простой, "крепост­ной" и "контрольной"). Чиновники должны были строго соблюдать правила использования бумаги для составления того или иного документа. Известен, например, такой факт, когда с писателя И.А. Гончарова, рабо­тавшего в Министерстве финансов в должности переводчика, было взы­скано шесть рублей за употребленную в департаменте вместо гербовой простую бумагу.

Законодательное установление общего порядка документирования, определение нормативными актами министерств форм документов по отдельным частным случаям делало процесс составления и оформления документов сложным и громоздким. Сами документы, несмотря на требовании законов краткою и ясною изложения, точности фактов, остава­лись длинными и многословными.

4.3. ОРГАНИЗАЦИЯ ДВИЖЕНИЯ ДОКУМЕНТОВ, ПОРЯДОК ИХ РАССМОТРЕНИЯ

Порядок решения вопросов предопределял организацию движения документов. Для высшего коллегиального органа власти, например Госу­дарственного совета, законом был определен "порядок вступления дел, рассмотрение и окончание их". В Государственную канцелярию посту­пало четыре потока документов: от императора, министров, комиссии составления законов и комиссии прошений. Государственный секретарь и статс -секретари, ведавшие делами каждого из четырех департаментов Совета, готовили дела к докладу в департаменте и общем собрании. Па государственного секретаря возлагалась ответственность за точность све­дений, предлагавшихся Совету, ясность их изложения, составление всех документов.

Некоторые документы из департаментов, по которым возникли раз­ногласия, или в которых отменялись решения Сената, или содержались противоречивые предложения министров, выносились на рассмотрение общего собрания Совета. Кроме того, минуя департаменты, в общее собрание поступали документы по чрезвычайным и важным внутренним мерам.

Результаты обсуждений в департаментах и общем собрании оформ­лялись мнением (решением). Мнение, принятое большинством голосов, вносилось в журнал, к которому прилагалось особенное мнение членов Совета, не согласных с общим решением.

Журналы, а с 1816 г. отчеты-мемории, представлялись государствен­ным секретарем на утверждение императору.

В манифесте "Образование Государственного совела" ничего не гово­рилось об обязанности императора соглашаться с большинством Совета. Формула "вняв мнению Государственного совета", как показала практи­ка, вовсе не означала определенного ограничения власти монарха. Из 242 дел, по которым голоса в Совете разделились, Александр 1 утвердил мнение большинства лишь в 159 случаях .

Рассмотрение законопроектов, которые вносились в форме представ­лений министрами в высшие законосовещательные органы, проходило несколько стадий. Прежде всего на представление требовалось запросить отзывы о нем всех заинтересованных ведомств. Для внесения проекта за­кона на рассмотрение нужна была санкция верховной власти, которая давалась по особому докладу министра. При обсуждении законопроекта вносились коррективы в первоначальный текст. Утверждался закон им­ператором.

Имелись случаи, когда законопроекты, минуя высшее учреждение, становились законами по непосредственным докладам министров. В этом наиболее ярко проявлялась неограниченная власть монарха.

Характер подготовки документов к рассмотрению и их обсуждение в высших органах государственной власти — Государственном совете, Ко­митете и Совете министров — открывал большие возможности для про­извола чиновников. Так, практика оформления заседаний журналами, в которых прения записывались в обобщенном виде, приводила к неточно­му отражению событий, а иногда и к их фальсификации. Нередко нару­шался порядок рассмотрения и утверждения документов. Работники канцелярий не только вели делопроизводство, но и редактировали вносившиеся на обсуждение законопроекты. Глава канцелярии имел боль­шую власть. Министр внутренних дел П.А. Валуев писал, что члены Го­сударственного совета — "ничто, председатель — кое-что, государствен­ный секретарь — все. От него зависела очередность рассмотрения до­кументов, подготовка журналов, составление меморий, доклад царю.

"Общим учреждением министерств" 1811г. устанавливался единообразный порядок "производства дел" во всех министерствах, их департа­ментах и отделениях. Процесс делопроизводства делился на следующие этапы:

— порядок вступления дел;

— движение их, или собственно так называемое производство;

— отправление дел;

— ревизия;

— отчеты .

Таким образом, четко выделяются основные этапы работы с докумен­тами: организация приема документов, направление на исполнение и ис­полнение, контроль за исполнением и отправка.

"Порядок вступления, дел" регламентировал направление основных документопотоков. Исполнение ("движение или собственно производст­во дел") было определено отдельно для канцелярии министра, департамента, совета министров, общего присутствия департамента, особенных установлений (канцелярий при директоре департамента).

Документы могли поступать непосредственно министру через канце­лярию или в департаменты. Министр получал указы и повеления вер­ховной власти, документы других министерств. Представления от подчи­ненных органов направлялись министрам лишь по делам особой важно­сти или срочности. Па имя министра подавались отзывы на его предписа­ния и жалобы на действия департаментов, секретные документы. В отде­лениях канцелярии министра исполнялись секретные документы (с над­писью "в собственные руки"), а также те, "кон по важности своей требу­ют особенного ею (министра) распоряжения". Кроме тою, выделилась еще одна важная функция канцелярии министра —правильное распре­деление документов по департаментам, наблюдение; "чтоб бумаги сколь можно менее уклонялись от установленною им пути в департаментах".

В департаменты поступали предписания министра, документы на имя министра, присылаемые из его канцелярии, документы департаментов того же или другого министерства, представления местных учреждений, отзывы на предписания министра, а так же требуемые сведения и ведомо­сти.

Распределяя документы по департаментам, директор канцелярии проставлял дату поступления и докладывал о них министру. На доку­ментах, которые, по мнению министра, были срочными или требовали разъяснения, директор делал отметку "нужное". Предписания министра и документы с надписями "нужное" и "в собственные руки" немедленно передавались директору департамента. Эти пометки обязывали директо­ра на следующий день дать необходимые сведения или исполнить доку­мент. Такие документы регистрировались в "особенном кратком реест­ре" канцелярии. После исполнения документы скреплялись директором департамента и представлялись на подпись министру. Остальные доку­менты распределились директором канцелярии по отделениям или сто­лам для исполнения согласно резолюции министра. Документы дополня­лись необходимыми сведениями и докладывались директору департа­мента начальниками отделений. В законе указывалось. "В прекращении излишней переписки бумаги докладываются в подлиннике без особен­ных выписей" . По документам, требовавшим разъяснения и справок, составлялась за подписью начальника отделения и скрепою столоначаль­ника записка. Справки, сведения, записки, переводы подписывались те­ми, "коими они были составлены".

Документы, относившиеся к переписке департаментов, исполня­лись в отделениях, скреплялись начальником отделения и пред­ставлялись на подпись директору. Начальник отделения мог подпи­сывать документы, содержавшие какие-либо сведения, запросы, справки. Столоначальник скреплял их.

В совещательном органе министерства (совете министра) рас­сматривались документы об изменении управления, дополнении и изменении законов, производстве в чины и определении наград, а также привилегии на изобретения, жалобы на департаменты. В со­вет министра эти документы поступали из канцелярии министра или департамента с записками, где излагалось мнение директора департамента.

Решение совета записывалось в журнал, который представлялся министру директором канцелярии. Согласие министра фиксирова­лось собственной записью его в журнале: "исполнить". Поскольку совет не имел исполнительской власти, то после утверждения его мнений министром исполнение документов передавалось департа­ментам.

В особенных установлениях, их отделениях и столах рассматри­вались сведения о получении или отпуске сумм, казенном имуществе, а также ведомости, счета, "требования сумм и казенных капи­талов".

Следует отметить, что директор департамента и совет министра могли давать министру только представления и мнения (рекомен­дации). Право выносить самостоятельное решение предоставлялось исключительно министру. Это свидетельствовало о развитии бю­рократического централизма в абсолютной монархии.

По срокам исполнения документы делились на три категории: "текущие", "чрезвычайные" и "не терпящие времени".

Документы "текущие" исполнялись по заранее установленным срокам и правилам. К ним относились срочные ведомости, донесе­ния, представления по личному составу. Решения по этим докумен­там принимались в департаментах, исполнялись они в отделениях. Из документов "текущих" сроков министру представлялась пере­писка с лицами, равными по положению, и документы, им выбран­ные, чаще всего о награждениях, увольнении и т.п. Документы "чрезвычайных сроков" нельзя было исполнить на основе действо­вавших узаконений, и разрешение вопросов, затронутых в них, требовало "особенных, чрезвычайных" мер— издания дополнений к узаконениям, например: "не терпящие времени" — это срочные документы, чаще всего связанные с интересами казны.

В первую очередь исполнялись документы "чрезвычайные" и "не терпящие времени". Однако срок исполнения и этих докумен­тов был значительным. Он колеблется от 2 до 6 недель, но "никак не более шести месяцев со дня вступления дела". И это не удиви­тельно, ибо каждый документ, в том *числе* и срочный, должен *был* пройти сложный путь по всем ступеням бюрократической лестницы. Так, документы, решения по которым принимал министр, не могли ми­новать рассмотрения их в департаменте, а оттуда они спускались в отде­ления, столы, а затем вновь поднимались по той же "лестнице", допол­нительной ступенькой которой могло быть общее присутствие департа­мента. О большом количестве бумаг и волоките в прохождении много писали современники, а впоследствии исследователи.

В 1858 г. было опубликовано описание порядка прохождения доку­ментов в земском суде, губернском правлении, департаменте министер­ства и совете министра "Руководство к наглядному изучению админист­ративного порядка течения бумаг в России", которое дает яркое пред­ставление о бюрократическом характере исполнения документов в государственных учреждениях царской России. Так, в одном из местных учреждений (земском суде) документ в процессе исполнении проходил 26 инстанций, в губернском правлении над документом производилось 54 операции в департаменте министерства — 34, в совете министра — 45 операций .

4.4. РЕГИСТРАЦИЯ ДОКУМЕНТОВ И КОНТРОЛЬ ЗА ИХ ИСПОЛНЕНИЕМ

Процесс регистрации был сложным, поступившие документы регист­рировались на всех ступенях движения: в канцелярии министерства, в департаменте, отделении.

В канцелярии министра велся общий журнал поступивших докумен­тов, в котором излагалось краткое содержание документа, указывались номер, учреждение или лицо, от которого документ получен, дата по­ступления. Кроме того, каждое отделение канцелярии имело свой част­ный журнал входящих документов, где регистрировались только тс доку­менты, которые рассматривались в самой канцелярии и не относились к ведению департаментов.

Общий и частный журналы для входящих документов делились на три части: в первой записывались высочайшие именные указы и повеле­ния, во второй — документы на имя министра, в третьей — секретные.

Точно так же все документы, поступавшие в департаменты, регист­рировались в общем журнале, который делился на три части. В первой записывались указы и повеления, которые должны были исполняться в департаментах, во второй — документы, поступавшие от министра и других учреждений и лиц, в третьей — секретные. Кроме того, для запи­си срочных ("нужных") документов велся особый реестр, который нахо­дился у директора департамента.

После записи в общем журнале документы распределялись по отделе­ниям, где регистрировались в частных журналах входящих документов.

Регистрировались и все исходящие документы. "Никакая бумага не исходит ни из департамента, ни из канцелярии прежде, нежели она бу­дет внесена в журнал исходящих", — говорилось в "Общем учреждении министерств".

В канцелярии министра и департаментах было по два журнала исхо­дящих документов: общий и частный. В общий журнал вносились все документы с "самым кратким означением их содержания", в частном журнале документы записывались "во всем их пространстве (от слова до слова)". Он делился на три части: в первой записывались указы, во второй —

переписка министра или департамента, в третьей указывалось, где на­ходятся секретные документы. Для записи последних, кроме того, велся особый частный журнал.

После регистрации в общем журнале в отделениях документы от­правлялись корреспондентам. Запись в частный журнал производилась уже с копий (отпусков).

Кроме того, документы, которые отправлялись по почте или с рас­сыльным, записывались в рассыльную книгу, в которой указывались структурная часть учреждения или лицо, отправлявшее документ, его номер. Специальное место отводилось под расписку за документ.

На отправляемых документах ставилась печать департамента или канцелярии министра. Печать с изображением губернского, уездного или другого герба и наименованием учреждения имелась в каждом при­сутственном месте.

В законах указывалось, что все исходящие документы должны от­правляться в пакетах. При пересылке бумага с текстом складывалась в виде конверта и запечатывалась сургучной печатью. В середине XIX в. в России появились почтовые конверты и почтовые марки.

В "Общем учреждении министерств" особым этапом делопроизводст­ва объявлялась "ревизия дел". В учреждениях велись настольные реест­ры "для отметок о всем том, что по каждому делу учинено" . В них снова указывалось, когда документ получен, когда должен быть доложен при­сутствию, когда и какое решение по нему принято, какие документы от­правлены. Кроме того, велась "роспись нерешенным делам". Документы вносились в нее в порядке поступления и отмечалось, кем какой доку­мент исполняется. Исполненные документы заносились в роспись" или "опись делам решенным".

"Ревизию дел" —проверку исполнения документов — в министерст­ве проводили начальники отделений и директора департаментов, в при­сутственном месте — губернатор. Начальники отделений проверяли ис­полненные и неисполненные документы по столам и давали сведения ди­ректору департамента, которому предписывалось каждый месяц прово­дить проверку исполненных и неисполненных документов по регистра­ционным журналам и настольным реестрам и представлять об этом ведо­мости министру. Наих основе в конце года в канцелярии составлялась общая ведомость по всем департаментам и канцелярии.

Программа ревизии дел в учреждениях определялась следующим об­разом. Проверялось: "1) В порядке ли дела содержатся. 2) Верно ли со­ставляются им заглавия. 3) Нет ли медленности в делопроизводстве. 4) Не задерживается ли окончание дела требованием таких справок, в которых нет существенной надобности..." .

В Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. име­ется специальный раздел о преступлениях против порядка управления, где среди прочих предусмотрены наказания за противодействие исполне­нию постановлений государственных органов и должностных лиц, за порчу, уничтожение, искажение правительственных указов, подделку документов, печатей, штемпелей учреждений, хищение документов, за разглашение служебных тайн. "Неприведение в исполнение" рассматри­валось как бездействие должностных лиц, выражавшееся в волоките, в прямом или косвенном отказе от исполнения .

4.5. СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ДОКУМЕНТОВ И ОРГАНИЗАЦИЯ ИХ ХРАНЕНИЯ

В делопроизводстве учреждений XIX в. были установлены четкая группировка документов в первичные комплексы и организация их хра­нения. Основным признаком группировки документов оставался предметно-вопросный, а главным видом первичных комплексов — дело. Кор­респондентский и географический признаки применялись при формиро­вании дел с перепиской присутственных мест и властей. По номинально­му, авторскому и хронологическому признакам группировались внут­ренние документы. Такие документы, как представления министров, журналы, мемории Государственного совета, Комитета и Совета Мини­стров, оформлялись раздельно по хронологии. Поэтому документы по одному вопросу, например разработке законопроекта, были разрознены. И в то же время эти документы могли быть соединены в одном деле. Инициативным документом в нем было представление министра; затем шли отзывы, проект указа, копия журнала или выписка из журнала.

К делам составлялись внутренние описи документов, в которых ука­зывались дата поступления документа в учреждение, наименование вила, количество листов, страница дела и особые отметки. Благодаря этому обеспечивались сохранность документов и быстрота их поиска.

Все входящие и исходящие (отпуски) документы располагались внут­ри дела в хронологической последовательности. Листы дела нумерова­лись. На последней чистой странице делалась заверительная надпись, в которой указывались количество пронумерованных листов, дата и под­пись секретаря или столоначальника. Дела особой важности (уголовные, счетные и др.) прошнуровывались.

Название дела передавало его краткое содержание, которое писалось на особом листе в начале дела и на обложке. На обложке, кроме того, указывались наименование учреждения, где было дело заведено, даты его начала и окончания, количество листов. В XIX в. обложки дел часто оформлялись типографским способом.

Для хранения дел и деловых бумаг в каждом учреждении создавался архив, который делился на текущий и окончательный. Согласно законо­дательству текущий архив составляли "документы и книги, которые нужны для справок и соображений по текущему производству дел", окончательный архив — "дела, не подлежащие более решению и испол­нению", т.е. не нужные для текущей справочной работы. В этот архив предписывалось сдавать дела по истечении трех лет .

В законах обращалось внимание на организацию тщательной подготовки и оформления дел к сдаче в архив. Указывалось, что сдаваемые в архив дела "должны быть содержимы в надлежащей исправности и по­рядке" .

Для сдачи дел в архив составлялась опись всем делам за год, которая имела три графы, где указывались порядковые номера дел, их заголовки и количество листов. Опись подписывали начальники канцелярий, скрепляли делопроизводители. В конце описи помещался список дел, ко­торые оставались в канцелярии.

В учреждении составлялось два экземпляра описи. Один передавался в окончательный архив с надписью: "Припять в архив на законном осно­вании". Второй экземпляр оставался в канцелярии, на нем делалась над­пись: "Сдать в архив на законном основании". В архиве составлялось два вида описей: общая, по алфавиту, всех дел, и частная, разделенная на столько частей, сколько было отделений в департаменте.

Установлен был порядок уничтожения дел. В "Общем губернском уч­реждении" перечислялись категории дел, подлежавших уничтожению через 10 лет, и указывалось, что "уничтожение подобных сему, не пои­менованных здесь дел, допускается только с особого каждый раз разре­шения министра внутренних дел*"".* Специально "отряженная для сего комиссия" рассматривала описи дел и представляла свою решение об их уничтожении на утверждение губернатора.

Заведовал архивом архивариус. У нет был помощник, в штате архи­ва были писцы. По закону от 20 февраля 1828 г. обязанности архивариу­са состояли в принятии дел, организации их хранения, систематизации дел, составлении описей, выдаче справок. Особо указывалось, что архи­вариус должен принимать в архив дела,оконченные производством, про­нумерованные, имеющие внутреннюю опись.

Архив не имел права выдавать дело или выписку из документом без разрешения директора департамента, губернатора или вице-губернато­ра.

Итак, смена коллегий министерствами и, соответственно, коллеги­ального принципа управления принципом единоначалия сопровожда­лись детальной регламентацией процесса документирования законода­тельными нормами. Совещательный порядок рассмотрения и решения дел, введенный Петром I, сохранился только в судебных учреждениях. В начале XIX в. возникают новые виды документов, и для каждого из них устанавливались правила их составления.

Четкое выделение в законодательстве уровней документирования и обработки документов, закрепление за структурными подразделениями и чиновниками определенных обязанностей в работе с документами, строжайшая регламентация составления и оформления, прохождения, регистрации и хранения документов, призванная упорядочить делопро­изводство, на практике нередко приводили к усилению волокиты, много­летнему путешествию документов по инстанциям. Над документом многократно проводятся операции одинакового целевого назначения. В ре­зультате — чрезвычайно медленное исполнение документов. Так, по отчету министра юстиции за 1842 г. в различных служебных местах Российской империи числилось 3,3 млн. нерешенных дел.

5. ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО

УЧРЕЖДЕНИЙ РОССИИ ВТОРОЙ

ПОЛОВИНЫ XIX - НАЧАЛА XX в,

5.1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Вторая половина XIX в. характеризуется существенными сдвигами в развитии производительных сил России, ее экономики, социальных отно­шений, культуры. Крестьянская реформа 1861 г. явилась стимулом быст­рого роста капиталистической промышленности, развития капитализма в сельском хозяйстве, подъема общественного движения.

В 60 - 70-х гг. были проведены реформы в области управления, которые расширили права местных учреждений, ввели выборность некоторых орга­нов хозяйственного управления (земские и городские учреждения) и суда. Были осуществлены также финансовая реформа (создание Государствен­ного банка и контрольных палат), реформа цензуры и просвещения, воен­ная реформа. Это были буржуазные преобразования, так как они учитыва­ли прежде всего интересы буржуазной собственности и создавали благоприятные условия для ее развития.

Одновременно с этими реформами были предприняты меры по укреп­лению полиции, губернской администрации, жандармерии. Они усилили правительственный аппарат, помогли царизму преодолеть революцион­ную ситуацию.

В этот период из высших государственных учреждений продолжали су­ществовать Государственный совет, Комитет министров, Сенат. В 1861 г, в законодательном порядке был создан Совет министров, который рассмат­ривал и обсуждал мероприятия общегосударственного значения (напри­мер, проекты реформ). В ведении Комитета министров сохранились лишь текущие административные дела.

Центральными государственными учреждениями оставались мини­стерства. Однако организационные основы их несколько изменились. Во многих министерствах были созданы главные управления, управления и отделы, начальники которых обладали большими правами, чем директо­ра департаментов. Наряду с советом министра при министре создавались другие совещательные структурные подразделения — различные коми­теты. Если раньше в канцелярии министра решались наиболее важные дела, то теперь она превратилась в орган связи министра с аппаратом. Часть дел министерства передали в созданные реформами местные уч­реждения, усилии тем самым свою роль в общем руководстве и надзоре.

Революционное движение начала XX в., приведшее к буржуазно-де­мократической революции 1905 — 1907 гг., породило совершенно новый тип учреждений — Советы рабочих, солдатских и крестьянских депута­тов.

Царизм пытался расправиться с революцией не только с помощью ре­прессий, но и путем лавирования и уступок, одной из которых был созыв представительного законосовещательного учреждения — Государствен­ной думы. Организационное устройство Государственных дум всех созы­вов определялось "Учреждением Государственной думы" от 20 февраля 1906 г. Формально Думе принадлежали законодательные права, кото­рые, однако, ограничивались как самим "Учреждением", так и последу­ющими правилами. Аппарат Государственной думы состоял из общего собрания, канцелярии, отделов и комиссий.

Для государственного аппарата России в годы первой мировой войны было характерным создание общественных буржуазных организаций (Всероссийский земский и Всероссийский городской союзы, военно-про­мышленные комитеты), а также создание в противовес им особых сове­щании — высших правительственных учреждений под председательством отдельных министров, подотчетных только царю. Уже в этом про­явились первые признаки кризиса самодержавия.

5.2. НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИИ ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ

Реорганизация государственного аппарата не затронула общих зако­нодательных норм, оформлявших процессы делопроизводства. Продол­жали действовать правила, установленные "Общим учреждением мини­стерств". Они определили сложность делопроизводства, бюрократиче­ский характер переписки, которые еще больше усугублялись громоздко­стью государственного аппарата. Строгая регламентация всех процессов документирования, обрядность делопроизводства, прочно вошедшие в быт канцелярий государственных учреждений, в новых условиях разви­тия страны оказались тормозом в работе учреждений и предприятий.

Развитие капиталистических отношений требовало более гибких форм документирования, большей оперативности. Это обусловило появ­ление новых черт процесса документирования и документациокного об­служивания учреждений.

Радикальные изменения в технике связи — появление механического

транспорта — способствовали новой организации почтового дела. Новые средства связи — телеграф, телефон — привели к новым способам пере­дачи информации, созданию новых видов документов — телеграмм и те­лефонограмм. Телеграф отвечал потребности быстрой передачи доку­ментов, и телеграммы получили широкое применение. Телеграмма от­личалась от других документов только по внешнему виду. По своему со­держанию она могла заменить многие виды документов. Особым видом телеграфных сношений являются "переговоры по прямому проводу" — наклеенные на бланки ленты с зафиксированным на них разговором. С изобретением телефона связано появление телефонограмм — запись ин­формации, переданной по телефону. Возникают такие способы докумен­тирования, как фотография, звукозапись, которые связаны с появлением не только нового метода фиксации информации, но и новых видов доку­ментов — фотодокументов, Голограмм.

Происходят существенные изменения в способе изготовлении документов. К документам, создаваемым ручным способом, прибавилась ма­шинописная документация. Изобретение пишущих машин, множитель­ных аппаратов (гектографа, шапирографа, ротатора) решало проблему размножения документов. В этих целях стали использовать литографии и типографии. Так, циркуляры стали изготовляться чаше всего типо­графским способом, что значительно упростило всю циркулярную пере­писку. Появляются типографским способом воспроизведенные докумен­ты с элементами трафаретных текстов (унифицированные отдельные фразы или части текста для документов, содержащих идентичную и по­стоянно повторяющуюся информацию). Пишущие машины позволили по-новому решить многие вопросы документирования: упразднилась должность переписчиков, улучшился внешний вид документа, облегчи лось его прочтение.

5.3. ПОПЫТКИ РАЦИОНАЛИЗАЦИИ

ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В ОТДЕЛЬНЫХ

ВЕДОМСТВАХ

Капиталистические предприятия, банки, заводы, фабрики, железные дороги нуждались в ускорении процессов документирования и перепи­ски, в широком внедрении новых способов документирования, макси­мальном использовании новых средств связи. Делопроизводство государ­ственных учреждений, скованное нормами прошлых исков, также требо­вало его упрощения и изменения. Отдельные ведомства предпринимали попытки реформировать делопроизводство в рамках одного учреждения. Некоторые из этих попыток заслуживают внимания.

Интересна, например, постановка делопроизводства в Канцелярии попечителя Московского учебного округа. Делопроизводство по управле­нию округом было сосредоточено в канцелярии попечителя, во главе ко­торой стоял правитель. Правитель канцелярии докладывал на заседании совета "подлинные бумаги с нужными справками", составлял протокол и "скреплял его своей подписью" .

Большую роль в организации делопроизводства канцелярии попечи­теля играли окружные инспекторы . На их предварительное рассмотре­ние поступали документы по учебным заведениям, которые они возглав­ляли; затем инспекторы лично докладывали эти документы. Нередко ок­ружные инспекторы исполняли документы, составляли проекты резолю­ций . Один-два раза в неделю инспекторы принимали посетителей,

В связи с тем что за десятилетие (1897—1907) число учебных заведе­ний увеличилось приблизительно в 2 раза, количество документов в кан­целярии возросло более чем в 2,5 раза. Со всеми входящими документа­ми знакомился правитель канцелярии. Часть их (приблизительно 4/5)он" затем направлял помощнику попечителя и окружным инспекторам, а часть готовил для доклада попечителю округа. Правитель канцелярии подписывал все исходящие документы. Было подсчитано, что при условии затраты на каждый входящий документ 3 мин, а каждый исходя­щий — 5 мин правителю канцелярии требовалось только на работу с до­кументами 19 ч 14 мин в сутки .

Поэтому в канцелярии Московского учебного округа принимались

меры но совершенствованию делопроизводства и прежде всего по сокращению переписки. Так, секретарю совета, который собирал справки и другие предварительные сведения, было предоставлено право"для сокращения переписки" обращаться самому с требование о доставлении оных к местам и лицам, заведовавшим отдельными частями и округа. В связи с расширением в 1860—1864 гг. круга вопросов, решавшихся попечителем, отменялось представление в министерство рада документа протоколов испытаний и диссертаций на степень кандидата, некоторых срочных ведомостей, ежемесячных ведомостей о приходе и расходе сумм В 1902 г. 18 форм отчетных заменили шестью .

Попечителем издавались специальные распоряжении по вопросам делопроизводства. Так, в 1907 г. во исполнение распоряжения о сокращении канцелярской переписки была создана комиссия для рассмотрения этого вопроса . Принимались решении о порядке движения документов: о рассмотрении и направлении ходатайств на попечителя и т.д.

Большое внимание уделялось составлению документов по установленным образцам. В 1907 г. был издан Циркуляр об упорядочении врачебно-санитарной отчетности по учебным заведениям, в 1914 г - о документах по воинской повинности казенных стипендиатов. Учетным заведениям округа были разосланы формы различных документов списков учебных заведений, вакантных мест учителей, наградных списков и т.п.

В Канцелярии попечителя Московского учебною округа была упрощена обработка документов. Так, пометки на документах (о получении, регистрации, направлении на исполнение, об исполнении *)* делились с помощью механических нумераторов и штампов. Пыла тщательно продумана последовательность обработки и исполнении документов. Так, на каждом входящем документе ставилась дата получения. При регистрации документа на нем ставился штамп, в котором указывались название канцелярии, дата и номер документа, стол, где он должен исполняться, номер дела, в которое подшивали документ после исполнения.

Следовательно, уже на этапе регистрации определялся исполнитель документа. На документах, которые подлежали рассмотрению окружно­го инспектора, от руки или штемпелем проставлялась его фамилия (на­пример, "Н.Я. Никитинскому", "По приказанию г. попечителя А.Л. Ни­кифорову") . Решение вопроса, затронутого в документе, оформлялось резолюцией, которая, как правило, представляла собой готовый текст ответа. Резолюции были конкретными и краткими: "Выдать", "Разрешить", "Утвердить с 1 февраля", "Разъяснить отрицательно", "Отве­тить утвердительно" и т.п. Документ с резолюцией инспектора направ­лялся попечителю, который обычно выражал свое согласие с решением и делал отметку "согласен".

После этого чиновники соответствующих столов канцелярии состав­ляли ответ, включая в него текст резолюции. Зачастую черновик доку­мента писали на подлиннике, на котором отчеркивались часть текста и резолюция, составлявшие содержание ответного письма. Применялись трафаретные тексты писем-ответов и сопроводительных писем. Сущест­вовали штампы трафаретов этих документов, которые проставлялись на инициативном документе и воспроизводили характер его исполнения Таким образом, снова обходились без специального черновика. Доку­менты подписывались попечителем и скреплялись правителем канцеля­рии.

На документе, как правило, от руки делалась отметка об исполнении ("исполнено" и дата), позднее — с помощью специального штемпеля.

Документы изготовлялись на бланках попечителя, окружного инс­пектора, архитектора. На бланках канцелярии писались и отпуски неко­торых писем, в этих случаях подписи указывались на левом поле доку­мента ("подписал", "скрепил"), что отличало отпуск от оригинала.

Система работы с документами в Канцелярии попечителя Москов­ского учебного округа значительно ускоряла их исполнение, облегчала использование документов в справочных целях.

Рационализацией делопроизводства в Управлении казенных желез­ных дорог занимался инженер-путеец И.И. Рихтер. Заслуживает внима­ния прежде всего предложенная им система классификации документов в делопроизводстве управлений железных дорог. В 1881 г. Рихтером бы­ла разработана номенклатура дел управления Николаевской железной дорогой. В 1891 г. она стала применяться и для управления С­Петсрбургско-Варшавской дорогой. Изучив опыт постановки делопроиз­водства на иностранных железных дорогах, И.И. Рихтер пришел к выводу , чторазработанная им классификация устарела. В1911 г. вышла ею книга "Опыт нормальной классификации делопроизводства, счетоводст­ва и статистики казенных железных дорог (по десятичной система)" , где Рихтер предлагал централизовать работу по регистрации, классифи­кации и архивному хранению документов целого управления. Как известно, эта идея противоречила "Общему учреждению министерств" 1811г., создававшему множество регистрационных центров и архива».

Каждый документ, — предлагал И.И. Рихтер, —должен проходить через две инстанции: центр (регистрация) и отдел (исполнение) при ус­ловии "рационального распределения предметов ведения между служба­ми, частями, отделами, отделениями и делопроизводствами" .

Наконец, Рихтер подчеркивал, что совершенствование делопроиз­водства находится в прямой зависимости от технического оборудования делопроизводственных служб (пишущие, счетные, диктовальные и множительные аппараты).

Интересная работа по рационализации делопроизводства проводилась военным ведомством. Здесь в 1911 г. была пересмотрена существо­вавшая система делопроизводства. Новая организация его была закреп­лена "Положением о письмоводстве и делопроизводстве".

Положением упрощалась техника переписки. Проще всего сокраща­лось количество служебных документов — для переписки чиновников военного ведомства устанавливалось три основных вида документов: ра­порт, предписание, отношение. Для определенных случаев оставалось прошение, допускались официальные письма, вводилась одна форма за­писки (вместо докладной, памятной, пригласительной, известительной и пр.).

С целью сокращения переписки Положение предлагало: —отменить сопроводительные письма к спискам, ведомостям, справ­кам и т.п.;

— отправлять в качестве ответа подлинник полученного документа с резолюцией того лица, которому он был адресован;

— не входить в высшие инстанции с документами, решение которых входит в компетенцию дачного учреждения или которые разрешаются существующими постановлениями и распоряжениями;

— не требовать от подчиненных сведений или справок, "которые мо­гут быть извлечены из установленных штатов, положений или срочных донесений";

— "во всех случаях, где без ущерба для дела это возможно", пись­менные сношения заменять "словесными личными или по телефону".

Особое внимание в Положении обращалось на составление и оформ­ление документов. Определялось, какие документы пишутся на бумаге без бланка ("всеподданнейшие" рапорты и прошения), какие (все остальные) на бланках. Бланки были двух видов: а) со штатным названием должности лица, от которого документ исходит, и б) с названием управ­ления. Отменялось составление заголовка к кратким и несложным доку­ментам, так как это сводилось к повторению содержания. И наоборот, к большим и сложным текстам следовало давать такой заголовок, который бы мог "служить готовой записью во входящий журнал".

Положение предлагало "для часто повторяющихся бумаг" с однооб­разным текстом "заготовлять печатные или литографированные бланки с неизменяемой частью текста.

Содержание текста предписывалось излагать "ясно, кратко, без не идущих к делу фраз учтивости (господин, имею честь), титулов, без за­ключительных фраз (о вышеизложенном доношу), без ссылки в тексте на то, что вызвало переписку".

Были определены новые правила адресования документа — "всегда по назначению штатной должности вне зависимости от того, кто в данное время эту должность исполняет". Этим достигалось две цели: прямое направление документа к исполнителю и краткость, определенность со­держания документа. В целях ускорения исполнения документов пред­лагалось все запросы и жалобы направлять непосредственно тем лицам, от которых зависит разрешение вопроса. Точно так же ответ должен был посылаться тому должностному лицу или учреждению, от которого до­кумент *был* получен.

Все секретные документы для ускорения работы с ними были разде­лены на две категории: "секретные'.' и "не подлежащие оглашению", благодаря чему расширился круг лиц, исполнявших эти документы. С той же целью ускорения исполнения документов вместо одной категории определения срочности исполнения — "спешно" — стали употребляться две: "спешно" означало немедленное исполнение; на документах, испол­нявшихся к определенному сроку, ставилась надпись "срочно".

Предусматривалось изменение в организации регистрации и контро­ля за исполнением документов. Так, в отдельных случаях применялась карточная система регистрации. Для улучшения контроля за исполнени­ем документов предлагалось неисполненные документы, "выполнение

которых задерживается ожиданием ответа", хранить отдельно от доку­ментов, по которым не требовались предварительные запросы. Было дано определение термину "исполненная бумага". Исполненным документ считался тогда, когда затронутый в нем вопрос "разрешен окончательно и об этом в случаях, когда это нужно, послано соответствующее уведом­ление".

Большое внимание в Положении уделялось технической оснащенно­сти делопроизводства, необходимости механического воспроизведения текста циркуляров, полевых книжек и т.п. Для этого предписывалось снабжать все штабы, управления и канцелярии "в достаточном количе­стве пишущими машинами, приборами длярегистрации по карточной системе, гектографами и другими множительными аппаратами..."

В целях более тщательного исполнения документов и сохранения их как исторических источников предлагалось выполнять приложенные к Положению специально разработанные "Правила порядка сдачи закон­ченных дел и книг в архивы в войсковых канцеляриях, штабах, управле­ниях, учреждениях и заведениях, распределения переписки но предметам и установления сроков хранения дел в архивах" .

Таким образом, ряд ведомств предлагали довольно эффективные ме­ры по рационализации делопроизводства: четкое разграничение функ­ций управления, различные способы сокращения числа документов я путей их движения в учреждении, организацию фактического контроля за исполнением документов, четкую последовательность обработки и ис­полнения документов, централизацию регистрации и хранения доку­ментов, техническое оборудование делопроизводственных служб.

Однако эти способы, меры по рационализации делопроизводства но­сили локальный характер, так как они ограничивались пределами от­дельных ведомств и не были возведены в ранг общегосударственных норм.

Делопроизводство государственных учреждений прошло сложный путь своего развития. На всем протяжении рассмотренного периода про­цессу документирования деятельности органов государственного управ­ления уделялось постоянное внимание, о чем свидетельствует увеличи­вающееся от одного исторического периода до другого количество зако­нодательных актов, распоряжений, инструкций. В условиях все возра­стающего потока документации появляется стремление унифицировать документы, вырабатываются устойчивые формуляры, создаются образ­цы документов, прилагаемые, начиная с Генерального регламента, чуть ли не к каждому закону. Появляется тенденция ограничить переписку, упростить процесс обработки документов.

Делопроизводство постепенно превратилось из технического элемента управления в средство влияния на него. От канцелярий зависел срок представления документов, а нередко принятие решения. Интересно в этой связи высказывание Александра II на одном из заседаний Совета министров в 1864 г.: "Государственная канцелярия вышла из своей поли и присвоила себе значение и положение, ей не принадлежащее . В XIX в

закрепляется традиция: страна жила решениями столицы. Местные власти были лишь исполнителями монаршей воли.

СОДЕРЖАНИЕ

[ВВЕДЕНИЕ 2](#_Toc156981010)

[1. ВОЗНИКНОВЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В IX-XVII вв. 4](#_Toc156981011)

[1.1. ВОЗНИКНОВЕНИЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В КИЕВСКОЙ РУСИ 4](#_Toc156981012)

[1.2. ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО В ПЕРИОД ФЕОДАЛЬНОЙ РАЗДРОБЛЕННОСТИ 6](#_Toc156981013)

[2.3. РАССМОТРЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДВИЖЕНИЯ ДОКУМЕНТОВ 14](#_Toc156981014)

[2.4. РЕГИСТРАЦИЯ ДОКУМЕНТОВ И КОНТРОЛЬ ЗА ИХ ИСПОЛНЕНИЕМ 16](#_Toc156981015)

[2.5. СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ДОКУМЕНТОВ И ОРГАНИЗАЦИЯ ИХ ХРАНЕНИЯ 17](#_Toc156981016)

[3. ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО 19](#_Toc156981017)

[В УЧРЕЖДЕНИЯХ РОССИЙСКОЙ 19](#_Toc156981018)

[ИМПЕРИИ XVIII в. 19](#_Toc156981019)

[3.1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ 19](#_Toc156981020)

[3.2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДОКУМЕНТОВ, ИХ СОСТАВЛЕНИЕ И ОФОРМЛЕНИЕ 22](#_Toc156981021)

[3.3. ОРГАНИЗАЦИЯ ДВИЖЕНИЯ ДОКУМЕНТОВ И ПОРЯДОК ИХ РАССМОТРЕНИЯ 24](#_Toc156981022)

[3.4. РЕГИСТРАЦИЯ ДОКУМЕНТОВ И КОНТРОЛЬ ЗА ИХ ИСПОЛНЕНИЕМ 26](#_Toc156981023)

[3.5. СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ДОКУМЕНТОВ И ОРГАНИЗАЦИЯ ИХ ХРАНЕНИЯ 27](#_Toc156981024)

[4. ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО УЧРЕЖДЕНИЙ 29](#_Toc156981025)

[РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЫ XIX в.1 29](#_Toc156981026)

[4.1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ. ОБЩАЯ 29](#_Toc156981027)

[ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА 29](#_Toc156981028)

[4.2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДОКУМЕНТОВ, ПРАВИЛА ИХ СОСТАВЛЕНИЯ И ОФОРМЛЕНИЯ 31](#_Toc156981029)

[4.3. ОРГАНИЗАЦИЯ ДВИЖЕНИЯ ДОКУМЕНТОВ, ПОРЯДОК ИХ РАССМОТРЕНИЯ 33](#_Toc156981030)

[4.4. РЕГИСТРАЦИЯ ДОКУМЕНТОВ И КОНТРОЛЬ ЗА ИХ ИСПОЛНЕНИЕМ 36](#_Toc156981031)

[4.5. СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ДОКУМЕНТОВ И ОРГАНИЗАЦИЯ ИХ ХРАНЕНИЯ 38](#_Toc156981032)

[5. ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО 39](#_Toc156981033)

[УЧРЕЖДЕНИЙ РОССИИ ВТОРОЙ 39](#_Toc156981034)

[ПОЛОВИНЫ XIX - НАЧАЛА XX в, 39](#_Toc156981035)

[5.1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ 39](#_Toc156981036)

[5.2. НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИИ ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ 40](#_Toc156981037)

[5.3. ПОПЫТКИ РАЦИОНАЛИЗАЦИИ 41](#_Toc156981038)

[ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В ОТДЕЛЬНЫХ 41](#_Toc156981039)

[ВЕДОМСТВАХ 41](#_Toc156981040)

[СОДЕРЖАНИЕ 46](#_Toc156981041)

1. ГОСТ 16487-83. Делопроизводство и архивное дело. Терми­ны и определения. М.: Изд-ео стандартов, 1984. С. 2. [↑](#footnote-ref-1)
2. Там же. С. 3. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Инструкция, или наказ, воеводам//ПСЗ. 1. Т. V.

   № 3294; Положение о порядке производства дел в Воен­ном министерстве от 29 марта 1836 Г.//ПСЗ. 2. Т. XI. № 9039; Образцовый письмовник или хрестоматия писем на разные случаи жизни общественной с присовокуплением формы необходимых судебных и коммерческих письмен­ных сношений. Спб., **1847.** [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: *Штаден Г.О.* Москва Ивана Грозного. Записки немца-опричника. Л., 1925; *Котошихин Г.О.* О России в царствова­ние Алексея Михайловича. Спб., 1906; Дневник Л.А. Валуе­ва - министра внутренних дел. **М., 1961. Т. 1.** [↑](#footnote-ref-4)
5. *ВарадиноЪ Н.В.* Делопроизводство, или теоретическое и практическое руководство к гражданскому и уголовному, коллегиальному и одноличному письмоводсу, .ч составле­нию всех правительственных частных деловых бумаг и к ве­дению самих дел, с приложением к оным образцов и форм. Спб., 1881. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: *Рихтер И.И-* Свод нормальных классификаций делопро­изводства и делохранения казенных железных дорог (по десятичной системе). Спб , 1914. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: *Барац СБ.* Курс коммерческой корреспонденции. Спб, 1910; *Александренко В.М.* Русские дипломатические агенты в Лондоне в **XVIII в. Т. 1** - **2. Варшава, 1897.** [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: *Митяев К.Г.* История и организация делопроизводства в СССР. М.: Изд. Моск. ист.-арх. ин-та, 1959. См.: [↑](#footnote-ref-8)
9. История делопроизводства в СССР /Под ред. Я.З. Лившица, В.А. Цикулина. М.: Изд. Моск. ист.-арх. ин-та, 1974. [↑](#footnote-ref-9)
10. См.: *Колесников И.Ф.* Столбцы (к методике работы по систематизации и описанию)//Архивное дело. 1939. N 50; *ЧерепнинЛ.В.* Русская палеография. М.: Госполитиздат, 1956; *Муравьев А.В., Тихомиров М.Н.* Приказное делопроизводство в XVII в.//Археографический ежегодник за 1968 год. М., 1V90; *Литвак Б.Г.* Очерки источниковедения массовой документа­ции. М.: Наука, 1979; *Шмидт CO., Князьков СЕ.* Документы делопроизводства правительственных учреждений России XYI-XYII вв. М.: Изд. Моск. ист.-арх. ин-та, 1985. [↑](#footnote-ref-10)
11. См.- *Рыбаков Б.А.* Киевская Русь и русские княжества XII —

    XIII вв. М.: Наука 1982. С. 570. [↑](#footnote-ref-11)
12. См : Сахаров *А.Н.* Дипломатия Древней Руси. IX - первая

    половина X в. М.: Мысль, 1980. С. 123. [↑](#footnote-ref-12)