

МИНИСТЕРСТВО ВЫСШЕГО И СРЕДНЕГО
СПЕЦИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ РСФСР

Московский государственный историко-архивный институт

ИСТОРИЯ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В СССР

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Под редакцией
доцента Я. З. ЛИВШИЦА
и доцента В. А. ЦИКУЛИНА

Москва 1974

Учебное пособие подготовлено коллективом авторов преподавателей кафедры документоведения и организации государственного делопроизводства Московского государственного историко-архивного института

Введение, главы I, II написаны доцентом *В. А. Цикулиным*, главы III, IV — кандидатом исторических наук, и о. доцента *М. П. Илюшенко*, глава V — доцентом *В. А. Никулиным* и кандидатом исторических наук, и о. доцента *М. П. Илюшенко*, главы VI, VII—доцентом *Т. В. Кузнецовой*, главы VIII, IX — доцентом *Я. З. Лившицем*, глава X — кандидатом исторических наук *В. И. Лосевым* и доцентом *В. А. Цикулиным*.

Авторский коллектив выражает глубокую признательность преподавателям М. И. Додоновой, М. Н. Костомарову, Н. В. Овчинниковой, кандидату исторических наук М. Т. Лихачеву, кандидату исторических наук В. С. Мингалеву, преподавателю Е. А. Степанову за ценные советы и замечания при подготовке рукописи к изданию.

ВВЕДЕНИЕ

История делопроизводства в СССР — научная дисциплина, изучающая постановку делопроизводства в учреждениях, организациях и на предприятиях¹ в различные исторические эпохи.

Делопроизводство является одной из составных частей управленческой деятельности, которая связана с работой над служебными документами.

Документы еще с возникновения письменности стали способом и формой записи, фиксации, иначе говоря способом документирования фактов, событий, чтобы сохранить о них память и служить их доказательством или свидетельствовать о них. Документы стали также средством передачи информации на расстоянии и во времени. В этой роли, в частности, выступает переписка, которую ведут между собой учреждения или отдельные лица. Все эти свойства документов обеспечили им широчайшее применение как в управленческой деятельности государственных учреждений, так и в личной жизни людей.

Термин «делопроизводство» возник в далеком прошлом. Он сложился и начал употребляться еще в органах управления Русского государства XVI—XVII вв. — приказах. В то время слово «делопроизводство» означало письменное оформление «производства дел» или вопросов, рассматриваемых в приказах.. Тогда же возникло и понятие «дело» как совокупности документов, отложившихся в процессе рассмотрения и решения того или иного вопроса. Таким образом, под делопроизводством в то время понимали как процесс документального оформления «дел» (рассматриваемых вопросов), так и совокупность «дел» учреждения или его структурных частей.

¹ В дальнейшем вместо слов «учреждения, организации и предприятия» употребляется обобщающее слово «учреждения».

В настоящее время понятие термина «делопроизводство» шире и глубже по содержанию. Согласно государственному стандарту на термины делопроизводство — это деятельность, охватывающая вопросы документирования и организации работы с документами в процессе управленческих действий. Она включает в себя как все операции по составлению и оформлению документов, так и весь комплекс работ с документами (ведение переписки, исполнение и контроль исполнения, учет документов, их систематизация, хранение, использование, порядок сдачи законченных производством документов в архив учреждения и т. д.).

«Делопроизводство еще со времен XVI—XVII вв. развивалось как система документирования, состоящая из двух составных частей — документирования и организации работы с документами по общим вопросам управления и документирования специальных сторон управленческой деятельности. Документирование по общим вопросам управления охватывало основную, оперативную управленческую деятельность учреждений. Но уже на ранней стадии развития общих систем документирования одновременно создаются системы специальной документации. В них находят свое отражение отдельные специальные стороны деятельности учреждений (например, бухгалтерский и статистический учет, военная, судебная, дипломатическая деятельность и т. д.). Специальное документирование создало системы бухгалтерской, статистической, военной, судебной, дипломатической, в советское время — плановой и другой документации»¹

Делопроизводство всегда занимало видное место в работе государственного аппарата. От уровня постановки делопроизводства во многом зависит оперативность работы отдельных учреждений и государственного аппарата в целом.

[Д учреждения дореволюционной России делопроизводство¹, носило ярко выраженный бюрократический характер. Оно представляло собой сложный «обряд», который в руках чиновничества был одним из средств защиты интересов господствующего класса, орудием вымогательства и взяточничества. Еще на заре своей революционной деятельности В. И. Ленин писал: «Отсталости России и ее абсолютизму соответствует *полное бесправие* народа перед чиновничеством, *полная* бесконтрольность привилегированной бюрократии»²]

Делопроизводство в советских учреждениях имеет принципиально другое значение и его постановка преследует иные це-

² В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 2, стр. 455

ли Оно является одним из средств, обеспечивающих четкую и бесперебойную работу советского государственного аппарата, призванного удовлетворять нужды и запросы трудящихся массГ/

В ряде статей, заметок, выступлений В. И. Ленина содержатся многочисленные высказывания по вопросам становления новой советской системы делопроизводства. В. И. Ленин обращал большое внимание на необходимость проведения организационных мер по рационализации делопроизводства. Так, в работе «Лучше меньше, да лучше» В. И. Ленин писал: «У нас уживались рядом теоретическая смелость в общих построениях и поразительная робость по отношению к какой-нибудь самой незначительной канцелярской реформе»³.

Говоря о путях устранения недостатков и улучшения работы государственного аппарата, В. И. Ленин обращал внимание на повышение культуры в работе аппарата «Именно о культуре ставлю я здесь вопрос, — писал В. И. Ленин, — потому что в этих делах достигнутым надо считать только то, что вошло в культуру, в быт, в привычки»⁴.

В решении задачи рациональной постановки делопроизводства содержится гарантия борьбы с бюрократизмом и волокитой, идущими вразрез с интересами трудящихся масс и против которых партия и правительство ведут беспощадную борьбу. Не случайно поэтому партия и правительство в последнее время усилили внимание к вопросам рациональной постановки делопроизводства в советских учреждениях. Свидетельством этого является издание ряда специальных правительственных постановлений⁵.

Правильная постановка делопроизводства имеет большое практическое значение не только для управленческой деятельности учреждений. От уровня постановки делопроизводства в учреждениях во многом зависит качество создания документальной базы для изучения истории советского общества, накопление в архивах письменных исторических источников, раскрыва-

³ В. И. Ленин. Поли собр. соч., т. 45, стр. 400

⁴ В. И. Ленин. Поли собр. соч., т. 45, стр. 390

⁵ См. Постановление Совета Министров РСФСР «О мерах по улучшению делопроизводства в учреждениях и организациях РСФСР» от 30 сентября 1961 г. — СП РСФСР 1961 г., № 28, ст. 125; постановление Совета Министров СССР «О мерах по улучшению архивного дела в СССР» от 25 июля 1963 г. — СП СССР 1963 г. № 15, ст. 159, постановление Совета Министров РСФСР «Об увеличении выпуска средств механизации делопроизводства и улучшении подготовки кадров по делопроизводству» от 8 мая 1964 г. — Систематическое собрание законов РСФСР, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений правительства РСФСР, том II. М., 1968, стр. 522.

ющих гигантскую созидательную работу советского народа по строительству коммунизма в нашей стране. Если из делопроизводства советских учреждений, где каждодневно создается эта огромная масса документальных материалов, в архивы будут поступать документы неправильно оформленные, бессистемно сгруппированные в первичные комплексы (дела)), то естественно использование их в научных и практических целях будет затруднено.

В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 18 июля 1972 г. «О мерах по дальнейшему совершенствованию высшего образования в стране» обращено внимание на то, чтобы молодые специалисты «имели глубокую теоретическую и профессиональную подготовку...»⁶.

Изучение истории делопроизводства в СССР является одним из звеньев в общей цепи специальных дисциплин, обеспечивающих подготовку таких специалистов в области архивного дела.

Историкам-архивистам предстоит большая научно-исследовательская работа с документами различных исторических эпох, хранящимися в государственных архивах. Помимо общеобразовательных исторических знаний эта кропотливая работа с документами требует еще глубоких специальных знаний. Среди других специальных дисциплин, дающих такие знания, важное место занимает история делопроизводства в СССР.

Знания в области истории делопроизводства имеют важное значение для квалифицированного историка-архивиста. Не зная организации делопроизводства в различные исторические эпохи, в архивах трудно решать такие, например, вопросы, как фондирование документальных материалов, их систематизацию, научное описание, публикацию. Умение разбираться во всевозможных резолюциях, пометах, датах, подписях на отдельных документах того или иного исторического периода помогает архивисту проследить движение документа и установить его принадлежность к фондообразователю, т. е. учреждению, где он отложился.

История делопроизводства тесно связана с другими вспомогательными историческими дисциплинами, изучение которых имеет важное значение для работы над документальными материалами в архивах.

I В частности, история делопроизводства теснейшим образом I связана с историей государственных учреждений. Без глубоких знаний системы государственных учреждений, истории отдель-

⁶ СП СССР, 1972 г., № 14, ст. 73-6.

•ны\ учреждений и их организационной структуры, создающих документальные материалы, историк-архивист не сможет разобраться в системах документирования и документации.

Большое значение история делопроизводства имеет для таких вспомогательных исторических дисциплин, как теория и практика архивного дела, археография, история и организация архивного дела, палеография, источниковедение. Все эти дисциплины, каждая в своем плане, изучают вопросы, связанные с документальными материалами, возникшими в делопроизводстве

Согласно программе курса, утвержденной Советом Московского государственного историко-архивного института⁷, история делопроизводства в СССР делится на два периода дореволюционной России (с XV в до Великой Октябрьской социалистической революции) и советской эпохи (от Октябрьской социалистической революции по настоящее время)

Главным источником изучения истории делопроизводства в учреждениях различных исторических периодов являются сами документальные материалы, образовавшиеся в деятельности учреждений. Только изучая их можно детально ознакомиться с системой постановки документирования и документации того или иного учреждения.

Другой важной группой источников является законодательство. За дореволюционный период многочисленные законодательные акты по делопроизводству опубликованы в «Полном собрании законов Российской империи» и «Своде законов Российской империи». В них помещен законодательный материал, характеризующий системы документирования и документации высших, центральных и местных учреждений России XVIII— XIX вв

Законодательство по истории делопроизводства в советскую эпоху отражено в правительственных решениях, опубликованных в «Собраниях узаконений РСФСР», «Собраниях законов СССР», «Собраниях постановлений правительства СССР» и союзных республик, а также в законодательных актах, публикуемых в «Ведомостях Верховного Совета СССР» и союзных республик. В этих «собраниях» опубликовано большое количество законодательных актов, касающихся общих и частных вопросов постановки делопроизводства в советских учреждениях за период с 1917 г по настоящее время Большую помощь в

⁷ Программа курса «История делопроизводства в СССР». Для специальности 2009 — архивоведение (исторические архивы) М, 1970

[8] изучении истории делопроизводства в советскую эпоху окажет «Сборник законодательных актов по делопроизводству (1917—1970 гг.)», изданный Московским государственным историко-архивным институтом в 1973 г.

Вопросы постановки делопроизводства в советских учреждениях нашли свое отражение в решениях съездов, конференций и пленумов ЦК КПСС, а также трудах В. И. Ленина. В произведениях В. И. Ленина, его многочисленных письмах и записках руководителям учреждений содержится ряд ценных указаний, имеющих методологическую основу для теоретического решения многих вопросов истории делопроизводства в СССР.

Литература по истории делопроизводства невелика. Из до-революционной литературы значительную ее часть представляют книги справочного характера, содержащие образцы писем, доверенностей, договоров и т. п., а также советы преимущественно практического характера о порядке ведения дел.

Среди работ дореволюционного периода, посвященных постановке делопроизводства, по своему уровню и значению выделяется книга Н. В. Варадинова⁸, являющаяся по существу единственным опытом теоретического подхода к вопросам постановки делопроизводства. Из более поздних работ, свидетельствующих об опытах применения десятичной классификации документации в государственных учреждениях, следует отметить книгу И. И. Рихтера⁹.

За советский период специальных работ по истории делопроизводства почти нет. Лишь отдельные вопросы этой истории рассматриваются в работах и журнальных статьях ряда исследователей¹⁰. Издаваемые в 1920-х годах книги по делопроизводству в значительной мере представляли руководства практи-

⁸ Н. В. Варадинов. Делопроизводство, или теоретическое и практическое руководство к гражданскому и уголовному, коллегиальному и единоличному письмоводству, к составлению всех правительственных и частных деловых бумаг и к ведению самих дел, с приложением к оным образцов и форм* ч. I—II, СПб., изд. 1-е, 1857; изд. 3-е, 1881. Особый интерес представляет первое издание книги, где сделана попытка теоретической классификации документации министерского управления и определение ряда понятий, относящихся к постановке делопроизводства этого периода.

⁹ И. И. Рихтер. Свод нормальных классификаций делопроизводства и делопроизводства казенных железных дорог (по десятичной системе), изд. 3-е. СПб, 1914.

¹⁰ См., например, И. Л. Маяковский. Очерки истории архивного дела в СССР, ч. I. История архивного дела в СССР до Октябрьской социалистической революции, М., 1941; И. Ф. Колесников. Столбцы (к методике работы по систематизации и описанию). «Архивное дело», 1939, № 50; А. Ц. Мерзон. Писцовые и переписные книги XV—XVII вв., М, 1956; Л. В. Черепнин. Русская палеография, М, 1956 и др.

ческого [9]характера. Правда, в отдельных работах¹¹ были сделаны попытки обоснования выбора систем делопроизводства. Однако в ряде случаев в основе этих попыток лежало некритическое отношение к опыту постановки делопроизводства в буржуазных странах и буржуазным теориям управления, связанным с именами Тейлора, Файоля, Форда и др.

Первым обобщающим трудом по истории делопроизводства в СССР было учебное пособие «Теория и практика архивного дела», написанное К. Г. Митяевым и изданное в 1946 г. для студентов Московского государственного историко-архивного института. Этим вопросам был посвящен первый раздел пособия — «Общее документе ведение».

В 1959 г. было издано второе учебное пособие К. Г. Митяева — «История и организация делопроизводства в СССР», также предназначенное для студентов Московского государственного историко-архивного института. Это пособие представляет собой капитальный научный труд, в котором с марксистско-ленинских позиций и в систематическом порядке рассматриваются основные вопросы истории развития делопроизводства в учреждениях дореволюционной России с древнейших времен и" современной организации делопроизводства в советских учреждениях; история развития делопроизводства в советскую эпоху излагается в сокращенном виде и доводится только до 1959 г.

Источниками изучения истории делопроизводства советского периода являются также отдельные статьи, опубликованные в периодической печати¹².

Поскольку учебное пособие «История и организация делопроизводства в СССР» неполно отражает историю делопроизводства советского периода, а освещение некоторых вопросов устарело, возникла необходимость подготовки нового пособия.

Настоящее учебное пособие рассчитано на студентов факультета архивного дела (исторические архивы) Московского государственного историко-архивного института. Оно может быть также использовано сотрудниками государственных архивов, работающими с документацией различных исторических эпох.

¹¹ См., например, Н. В. Русинов. Десятичная классификация документов, изд. 2-е, М., 1925; С. Н. Голубое. Структура и документация, М., 1930 Д. В. Покровский. Рационализация делопроизводства, изд. 2-е, М., 1926; П. В. Верховской. Делопроизводство госучреждений, М., 1929; и др.

¹² И. Е. Тамм. Первые страницы истории советского делопроизводства, «Советские архивы», 1968, № 6, Я. З. Лившиц. Законодательство по вопросам делопроизводства. «Вопросы архивоведения», 1965, № 2, Д. И. Сельский. НОТ и вопросы делопроизводства (1918—1924 гг.) «Советские архивы», 1969, № 6, и др.

**ИСТОРИЯ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В
ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ**

Глава первая

**ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО В УЧРЕЖДЕНИЯХ ЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО
РУССКОГО ГОСУДАРСТВА XVI-XVII вв.**

Становлению делопроизводства в учреждениях XVI—XVII вв. предшествовал период возникновения и развития документирования, документального оформления явлений общественной и частной жизни людей. Появление документирования тесно и неразрывно связано с возникновением и распространением на Руси письменности. Письменность создала техническое средство для записи мыслей человека на различных материалах письма — камень, дерево, пергамент, бумага — и обмена мыслями на расстоянии и во времени.

Дошедшие до нас письменные документы, а также археологические и лингвистические источники подтверждают, что уже в начале X в. в Киевском государстве существовала своя русская письменность. Свидетельством этого служат, в частности, договоры киевских князей с Византией. Олега — 911 г., Игоря — 945 г. При этом характерно, что в договоре 911 г. упоминается о применении русскими письменных завещаний, а в договоре 945 г. — о снабжении русских кораблей, отправлявшихся в Византию, грамотами.

Раннее применение письменности в Киевском государстве подтверждается также путешественниками-иностранцами, посетившими русские места в X—XI вв. Так, арабский писатель Ибн-Фадлан, побывавший в 921—922 гг. у волжских болгар, сообщает, что он видел, как после захоронения одного знатного человека была сделана надгробная русская надпись с именем умершего. Болгарский писатель начала X в. Храбр свидетельствует о том, что славяне «задолго до кириллицы» пользовались для письма своими «чертами и резами».

Подтверждением большого распространения письменности у

[11] русского народа в ранние периоды его истории служат и такие памятники XI—XV вв., как берестяные грамоты, найденные во время археологических раскопок в Новгороде в 1951—1952 гг. экспедицией профессора А. В. Арциховского. Найденные документы представляют собой частные письма новгородцев, написанные на бересте. С помощью их новгородцы переписывались между собой.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что еще на заре формирования Киевского государства русский народ имел свою письменность. Она использовалась в документировании различных сторон общественной и частной жизни людей. Письменность использовалась и как средство документирования, и как средство обмена информацией, и она призвана была удовлетворять растущие потребности государственной и частной жизни.

В феодальном государстве применяется документирование правовых отношений, прежде всего в целях укрепления прав и привилегий господствующего класса феодалов. Охрана частной собственности (жалованные, вкладные грамоты), укрепление власти феодального государства и отдельных феодалов, их прославление (летописи, надписи на могилах) — все это звенья единой цепи развития документирования в рассматриваемое время.

Постепенно документирование находит все большее и большее применение. Новый исторический этап документирования наступает с периода феодальной раздробленности Руси (XIII—XV вв.).

Документирование в этот период продолжает развиваться в связи с потребностями новых государственных образований, возникших в результате дробления Русского государства, в их отношениях друг с другом и с иноземными государствами. Дошедшие до нас письменные источники от XII—XIV вв. показывают, что документирование в этот период находит все большее применение. При этом все большее значение приобретают частно-правовые акты, главная цель которых — документирование феодальных отношений и прежде всего закрепление прав и привилегий господствующего класса феодалов.

В новых государственных образованиях — Галицко-Волынском, Новгородском, Владимирском (Ростово-Суздальском) княжествах создаются письменные памятники права: Псковская (1440 г.) и Новгородская (1467 г.) судные грамоты. Отношения между княжествами, возникшие в силу феодальной раздробленности, документируются в договорах великих и удельных князей (например, договоры Новгорода и др.). Феодальные права кня-

зей [12] закрепляются в духовных, жалованных и уставных грамотах, представленных многочисленными разновидностями.

Развитие феодальных отношений фиксируется в большом количестве частно-правовых актов. К их числу относятся вкладные, купчие грамоты на землю и другое имущество; кабалы заемные, закладные, служилые на заем денег, движимого и недвижимого имущества, жилые и житейские записи на срочный наем, полные грамоты на продажу в рабство, отпускные грамоты при отпуске на свободу и ряд других частно-правовых актов.

- Накопление традиций в области документирования приводит к созданию все более устойчивых формуляров тех или иных раз новидностей документов. Устанавливаются форма и приемы за свидетельствования документов — подписи, скрепы, печати. По являются специальные лица, занимающиеся документированием (дьяки, подьячие).

Складываются традиции в отношении создания документов. Чаще встречаются различные варианты написания документов. Они начинают проходить стадии написания — черновика или редакций и беловика.

Однако в период феодальной раздробленности о делопроизводстве, как о системе определенных норм, говорить еще нельзя. Об этом периоде можно говорить как о периоде постепенного создания традиций русского делопроизводства, накопления опыта документирования и ведения переписки. При этом приемы документирования и переписки еще не знали строго установленных норм, закрепленных в законодательном порядке. Все это осуществлялось на нормах обычного права, когда документирование и переписка, практика составления и оформления документов опирались на нормы обычая, традиций, вырабатываемых практикой.

О делопроизводстве как системе можно говорить лишь с момента образования и развития централизованного Русского государства, когда возникает аппарат государственного управления, создаются центральные и местные органы власти и управления, нуждающиеся в документировании своей деятельности.

Единое централизованное Русское государство образовалось в конце XV в. в результате экономического развития — общественного разделения труда, расширения производства и товарного обращения, усиления экономических связей между отдельными княжествами. Причиной образования централизованного государства была также потребность сосредоточения сил княжеств для отражения нашествий внешнего врага.

[13]С образованием централизованного государства, центром которого стало Московское княжество, начинает складываться и аппарат его государственного управления, необходимый для регулирования хозяйственной и политической жизни государства. Зарождаются и развиваются высшие, центральные и местные органы государственной власти и управления.

Высшим государственным учреждением являлась Боярская дума. Она выросла из княжеской думы более раннего периода— эпизодически созывавшегося князем совещания из бояр и вольных слуг для решения различных вопросов государственного значения.

Как постоянно действующий орган при великом князе, Боярская дума участвовала в обсуждении и решении всех вопросов— административных, хозяйственных, судебных, военных, внешнеполитических. Решения Боярской думы оформлялись ее приговорами по формуле: «царь указал и бояре приговорили». Это значит, что решения выносились от имени царя и Боярской думы и что последняя являлась высшим государственным органом с законодательными функциями.

Боярская дума опиралась в своей деятельности на центральные отраслевые органы государственного управления — приказы, являвшиеся исполнительными органами решений великого князя и Боярской думы. Приказы возникли из личных поручений великого князя, которые он давал (приказывал) в связи с теми или иными задачами государственного управления своим доверенным лицам — боярам и дьякам. Но выполнение поручения нередко усложнялось и принимало длительный характер. Поэтому лицо, получившее поручение, окружало себя дьяками, подьячими; между возникшим штатом служилых людей распределялись отдельные функции по выполнению поручений, зарождались структура, делопроизводство, и таким путем постепенно создавалось государственное учреждение — приказ.

Система приказов выросла не сразу. Приказы начали возникать с середины XVI в. (Разрядный, Поместный, Посольский приказы) и создавались постепенно по мере усложнения государственной жизни. К концу XVII в. их насчитывалось уже около пятидесяти. К этому времени система приказов превратилась в центральный государственный аппарат, с помощью которого государство осуществляло свои функции.

Государственное управление на местах (в городах и уездах) находилось в руках городских воевод. В ведении воевод было все военное и гражданское (административное, финансовое, судебное и т. д.) управление городом и уездом. Свои функции

[14] воеводы должны были осуществлять «сообща», вместе с дьяками, через особое учреждение — приказную (съезжую) избу. Последняя являлась исполнительным органом всего местного управления, подчиненным воеводе.

Объем работы приказов все время возрастал. В связи с этим внутри приказов постепенно идет дифференциация функций управления и, как следствие, происходит рост служилой бюрократии — дьяков и подьячих, в руках которых и сосредоточивается весь процесс документирования деятельности приказов. Так возникает многочисленный слой служилых приказных людей, которые начинают играть все более видную роль в жизни государства.

Высшим слоем служилых приказных людей были судьи и дьяки. Судьи, назначаемые из числа бояр, обычно возглавляли приказы, а дьяки, вербовавшиеся из числа детей боярских и других думных чинов (окольничих, думных дворян), были их «товарищами» (помощниками)).

Особую роль в приказах играли дьяки. Они были всемогущи и без них часто не решался ни один вопрос. С расширением и усилением значения государственного управления роль дьяков необычайно возрастала, они составляли основу всего приказного управления.

Могущество дьяков в государственном управлении объясняется тем, что в результате длительного сидения (часто пожизненного) в приказах дьяки становились незаменимыми знатоками всего государственного механизма и его делопроизводства. Это могущество дьяков приводило к служебным злоупотреблениям, порождало взяточничество, которые трудно было искоренить.

Наиболее многочисленный слой приказных служилых людей составляли подьячие. Они делились на три статьи: «старые» (старшие) подьячие, подьячие «средней руки» (средние) и «младшие» (младшие) подьячие.

Старые подьячие, как правило, заведывали структурными частями приказов — столами и повытьями, — на которые делились приказы в своем организационном построении. Средние и молодые подьячие работали под руководством старых подьячих. При этом, средние подьячие большей частью наводили справки в архиве приказа и составляли документы, а молодые подьячие были переписчиками.

В результате расширения документирования и переписки при «производстве дел» (решении вопросов) в приказах складывается делопроизводство как система документирования дея-

тельности [15] приказов и организации работы с документами. Это делопроизводство является первой, начальной ступенью в истории развития делопроизводства в дореволюционной России. Его возникновение связано с созданием первых государственных учреждений Русского государства — приказов.

По вопросу о порядке решения дел в приказах в дореволюционной литературе существовало два противоположных мнения. Некоторые историки (В. И. Сергеевич, Н. П. Лихачев и др.) считали, что дела в приказах решались коллегиальным путем — судьей вместе с дьяками. Другие историки (К. А. Неволин, М. Ф. Владимирский-Буданов и др.) утверждали, что решение дел происходило единолично судьями.

Однако на примере Поместного приказа видно, что в деятельности приказов одновременно были элементы и коллективного и единоличного решения дел: спорные (судебные) дела решались судьей вместе с дьяками, неспорные (административные дела) — единолично судьей или дьяком. Так, в 1714 г. в Поместном приказе было решено 1154 дела. Из этого количества одним судьей было решено 146 дел, судьей с дьяками 339 дел, всеми дьяками вместе 5 дел и единолично отдельными дьяками 664 дела¹.

Характерной особенностью делопроизводства приказов было то, что оно в основном не регулировалось законодательством, а основывалось на нормах обычного права, традиций, обычаев, переносимых из поколения в поколение приказными служилыми людьми. Однако на основе этих обычаев в приказах сложилась определенная последовательность прохождения документов в процессе их исполнения, порядок работы с ними, оформления документов^е.

При поступлении документов в приказ на них ставилась дата их поступления. Когда было нужно, дьяк делал на документе помету: «выписать», что означало навести справку. После этого документ поступал в соответствующий стол или повытье, где производилась подготовка дела к докладу дьяку (подбирался нужный материал по делу, составлялся проект ответного документа и т. д.). В результате решения вопроса выносился приговор и составлялся ответный документ.

¹ Н. П. Ерошкин, Ю. В. Куликов, А. В. Чернов. История государственных учреждений России до Великой Октябрьской социалистической революции, М., 1965, стр. 70.

² См. Г. Котошихин. О России в царствование Алексея Михайловича, СПб., 1884; И. Ф. Колесников. «Столбцы» (к методике работ по систематизации и описанию), «Архивное дело», 1939, № 50.

[16] Проекты документов по указанию судьи или дьяка составлялись старыми подьячими, после чего дьяк «чернил» (исправлял) документ. Правленные документы, представлявшие черновики переписывались молодым подьячим набело, а черновик оставлялся в качестве отпуска (копии ответа).

Выверенный с черновиком беловой экземпляр документа, как «справленный», удостоверялся подписью («справой») подьячего, сверявшего беловик с черновиком. «Справа» выражала ответственность подьячего за точное соответствие беловика с черновиком и не придавала еще юридическую силу документу; нужна была подпись или «припись» дьяка или судьи, которая свидетельствовала бы об ответственности за содержание «приписанного» документа и придавала бы ему юридическую силу.

Подпись или «припись» дьяка на документах проставлялась тогда своеобразным путем. Это своеобразие связано было с так называемой «столбцовой техникой делопроизводства», что являлось одной из характерных особенностей делопроизводства приказов. Сущность этой техники заключалась в следующем.

В приказах текст документа писался на узких полосках бумаги (шириной 15—17 см.) на одной стороне; обратная сторона использовалась для проставления помет, резолюций, написания адреса. Если документ писался на нескольких листах, то они склеивались по узкому краю в ленту, иногда очень большой длины (например, Соборное уложение 1649 г. имело длину около 309 м.), которая скатывалась в свиток.

Если документ состоял из нескольких склеенных листов, дьяк «приписывал» документ не в одном, а в нескольких местах. Он проставлял свою подпись по слогам на оборотной стороне документа по всем местам склеек листов. Причем проставлял ее так, чтобы на месте каждой склейки помещался слог его фамилии и так, чтобы буквы захватывали оба конца склеенных листов.

Такой способ подписания документов в приказах имел известное практическое значение. Он обеспечивал охрану документов и затруднял их фальсификацию. Так, в случае утери какого-либо отдельного листа из свитка или намеренного его изъятия с целью замены другим, фальсифицированным, эта замена будет видна, т. к. не будет доставать частей букв подписи. Кроме того, в случае расклейки свитка его можно вновь правильно склеить путем соединения частей букв на отдельных листах.

Свитки, как отдельные документы, подклеивались в одну общую ленту, которая свертывалась в «столп» или столбец. Столбцы, таким образом, представляли из себя комплексы до-

кументов, [17] сгруппированных по каким-либо признакам — предметно-вопросному, номинальному, географическому, корреспондентскому и другим.

Среди столбцов можно встретить комплексы документов, имеющих характер дел, в которых отражается последовательное «производство» по тому или иному конкретному вопросу. Такие столбцы начинаются инициативным документом (челобитная, память и т. д.), за которым следуют другие документы, возникшие в ходе рассмотрения данного дела (распросные речи, сказки, выписки и др.).

В то же время были столбцы, которые представляли собой конгломераты документов, подклеенных без какой-либо системы, по мере их накопления. Как свидетельствуют дошедшие до нас описи документов, такие столбцы часто складывались в лари, коробки в полном беспорядке

Наряду со столбцовой системой делопроизводства, в приказах зародилась и уже применялась книжная форма делопроизводства. Так, например, в приказах велись боярские книги (списки бояр), писцовые книги и другие. Но книги и тетради не были характерны для делопроизводства приказов. Основная масса всех разрешаемых дел в приказах оформлялась столбцовым способом. Этот способ документирования был доминирующим в приказном делопроизводстве и, несмотря на свои большие неудобства, он сохранялся до реформ Петра I.

В процессе осуществления приказами управленческих функций в их деятельности уже широко употреблялась служебная переписка. Причем в этих целях использовались определенные виды документов. От верховной власти приказы получали грамоты, указы царя, приговоры Боярской думы. Между собой приказы сносились «памятями» Особый вид документов составляли «наказанные памяти», которые выдавались воеводам при отъезде их к месту службы на места. В свою очередь с мест в приказы высылались «отписки».

Формой письменного обращения в правительственные учреждения были челобитные. В челобитных изложение содержания просьбы челобитчика перемежалось многократным упоминанием довольно длинного титула царя. Эти своеобразные приемы составления челобитных следует отметить как одну из особенностей написания подобного рода просительских документов того времени.

Если в приказах и местных учреждениях с делопроизводством была связана большая группа формирующегося чиновничества, то его резервами за пределами правительственных учреж-

дений [18] были так называемые «площадные подьячие». Возникновение этого института, представлявшего зачаток русского нотариата и развивавшего свою деятельность не только в Москве, но и в других городах, является свидетельством распространения документирования среди населения, фиксирующего ряд своих действий в письменной форме. Главные направления применения документирования — закрепление феодальных отношений защита частной собственности, документирование хозяйственной деятельности.

В делопроизводстве приказов зарождается организация архивов. Появляется описание и учет документов. Так, в росписных списках, составлявшихся при смене воевод, наряду с другими ценностями по списку передавались и документы.

Начинают составляться и специальные описи документальных материалов. Известна опись документальных материалов Кирило-Белозерского монастыря, составленная в последней четверти XV в. Значительный интерес представляет «Опись царского архива». Она служит источником изучения различных вопросов русской истории, в том числе истории документирования. Из нее мы узнаем о видах документов, о развитии изобразительного документирования — о чертежах и картах, хранившихся в «Царском архиве».

Делопроизводство XVI—XVII вв не ограничивается стенами приказов, оно велось и в местных учреждениях и представляло уже определенную сложившуюся систему.

Так, Верхотурская приказная изба получала из приказов указы царя, приговоры Боярской думы, наказные памяти и др. и высылала в центр отписки. Здесь составлялись росписные и сметные списки, велись книги по учету денег и хлебных запасов. В приказную избу поступали челобитные крестьян, посадских людей, по ним выносились решения. В сохранившихся документальных материалах Верхотурской приказной избы отражены все стороны жизни этого далекого края.

Таким образом, история делопроизводства в XVI—XVII вв, свидетельствует, что документирование в этот период интенсивно развивается в связи с деятельностью централизованного Русского государства, создавшего систему центральных и местных органов управления. В приказах воспитываются кадры чиновничества, культивирующего бюрократические порядки. Вне стен приказов большое значение приобретает деятельность площадных подьячих. Создаются формы документов, приемы их составления и оформления. Расширяется применение переписки необходимой для осуществления управленческой деятельности.

[19]Глава вторая ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО В УЧРЕЖДЕНИЯХ
РОССИИ XVIII в.

В начале XVIII в. стало очевидным, что дальнейшему развитию экономики, укреплению Русского государства препятствовали экономическая, политическая, военная и культурная отсталость. Чтобы преодолеть эти затруднения, необходимо было выйти к морю, приобрести новые морские порты для установления связей с западноевропейскими государствами, которые в то время стояли относительно выше в своем развитии, чем Россия.

Борьба за выход к морю и последовавшие отсюда войны вызвали огромное напряжение экономических и военных сил. В этих условиях старый приказной государственный аппарат с Боярской думой уже не отвечал новым требованиям и задачам Русского государства. Сложность социально-политической и экономической обстановки России в начале XVIII в. требовала создания более прочного централизованного аппарата государственного управления, чтобы держать в повиновении угнетенные народные массы и решать внешнеполитические задачи.

Перестройка государственного аппарата в этом направлении была начата Петром I. В результате его активной преобразовательской деятельности уже в первой четверти XVIII в. в России сложилась новая система государственных учреждений, соответствующая особой форме феодально-крепостнического государства — абсолютной монархии. /

Сущность абсолютизма состоит в неограниченной власти монарха (императора), управляющего, по характеристике В. И. Ленина, «-без всякого участия народа в законодательстве и в контроле за управлением»¹. Неограниченная власть монарха в первую очередь была призвана для борьбы с растущим возмущением угнетенных масс и опиралась на дворянство и нарождающуюся буржуазию.

Реформаторская деятельность Петра I, направленная на укрепление государства дворянства и купечества, затронула самые различные стороны государственной жизни России XVIII в. Среди многих других реформ Петра I видное место заняли административные реформы, приведшие к ликвидации старых государственных учреждений и созданию нового типа учреждений со строгой регламентацией деятельности, новыми формами де-

лопроизводства, [20]штатами чиновников, образовавших особую Привилегированную касту бюрократии.

В результате административных реформ прекратила свое существование Боярская дума. Вместо нее высшим законосовещательным, административно-распорядительным, судебным и контрольным органом государства стал Правительствующий сенат образованный указом Петра I от 22 февраля 1711 г.²

Правительствующий сенат был бюрократическим учреждением. Он состоял из равноправных сенаторов, назначаемых царем (с 1721 г. — императором) независимо от их происхождения. Деятельность Сената контролировалась царем посредством специальных органов надзора. В осуществлении таких функций особая роль принадлежала генерал-прокурору Сената, должность которого была введена в 1722 г. Он занял в Сенате независимое положение и был ответственен только перед царем, т. Главную роль в Сенате играло присутствие — общее собрание сенаторов. На его заседаниях обсуждались и решались основные вопросы, подведомственные Сенату. Каждое решение требовало единогласия.

Делопроизводство Сената сосредоточивалось в канцелярии, которая делилась на столы. Во главе канцелярии стоял обер-секретарь Сената. С 1722 г. канцелярия была подчинена генерал-прокурору Сената.

Коренным преобразованиям подвергся центральный аппарат государственного управления. Реорганизация шла по пути ликвидации приказов и создания новых центральных органов управления — коллегий.

Прообразом коллегий явилась открытая в Москве в 1699 г. Бурмистерская палата, на которую было возложено управление посадским населением всех городов России³. Бурмистерская палата была коллегиальным учреждением. Она состояла из бурмистров, назначаемых из среды купечества, а во главе ее стоял президент. Бурмистерской палате, преобразованной в 1700 г. в Ратушу, подчинялись учрежденные в городах выборные бурмистерские (или земские) избы.

Новым городским учреждениям были поручены административные, судебные и, главным образом, финансовые функции управления. Бурмистерская палата, помимо управления бурмистерскими избами, являлась казначейством, куда поступали доходы с городов.

² ПСЗ Российской империи. Собрание первое, т. IV, № 2321

³ ПСЗ Российской империи Собрание первое, т III, №№ 1674, 1683, 1686.

[21] Состав коллегий определился во время коллежской реформы 1718—1720 гг. В этот период вместо многочисленных приказов (их насчитывалось около пятидесяти) было создано всего 11 коллегий⁴ Каждая коллегия имела в Москве свою контору, т. е. филиал, обслуживающий учреждения второй столицы и нужды московского дворянства и купечества. Вотчинная коллегия, находившаяся в Москве, имела свою контору в Петербурге.

В 1720 г. на правах коллегии было образовано еще одно центральное учреждение — Главный магистрат, предшественником которого была Бурмистерская палата Местными органами Главного магистрата были городские магистраты, заменившие собой бурмистерские избы

Коллегии — это центральные распорядительные органы отраслевого управления, подчиненные царю и Сенату и руководившие местными государственными учреждениями. Их отличие от приказов состояло в том, что в них был коллегиальный порядок рассмотрения и решения вопросов. В этом Петр I видел гарантию более правильного решения вопросов. Он говорил: «все лучшее устройство через советы бывает».]

Коллегии отличались от приказов также тем, что они имели единообразное внутреннее организационное построение, более четкое разграничение функций. В отличие от приказов деятельность коллегий была основана на строгой регламентации законами их правового положения, функций, обязанностей коллежских чинов, что придавало коллегиям более выраженный бюрократический характер.

В период 1708—1710 гг и 1719—1720 гг. были проведены две губернские реформы. В результате их к концу 1720 г. сложилась устойчивая система учреждений местного аппарата управления.!

Вся территория государства была разделена на губернии (вначале их было восемь). Во главе каждой губернии был поставлен губернатор, непосредственно подчинявшийся царю. Губернатор возглавлял губернскую канцелярию — орган губернского управления.

[Губернии делились на провинции, -возглавляемые воеводами и осуществлявшими управление через провинциальные канцелярии.

.Провинции стали основными административно-территориальными единицами с широкими полномочиями воевод. Воевода был

⁴ Военная, Адмиралтейская, Юстиц-коллегия, Вотчинная коллегия, Камер-коллегия, Штате контор-коллегия, Ревизион-коллегия, Берг-коллегия, Мануфактур-коллегия, Коммерц-коллегия, Коллегия иностранных дел.

[22] обязан осуществлять надзор за всеми чиновниками провинции, контролировать исполнение всех указаний и предписаний, исходящих от императора, а также от вышестоящих учреждений, обеспечивать военную безопасность провинции, следить за исправным отправление повинностей и подавлять всякие попытки классового сопротивления. Особое положение воевод и провинциальных канцелярий подчеркивалось тем, что они могли непосредственно сносятся с коллегами и Сенатом, минуя губернские канцелярии.

«Реформы центрального и местного аппарата управления значительно увеличили кадры бюрократии, роль которой в работе государственного аппарата непрерывно повышается»⁵ Бюрократия становится одной из основных опор царского самодержавия. Российский абсолютизм постепенно превращается в монархию, для которой характерно «самовластие чиновников и полиции и бесправие народа»⁵.

Работа разросшейся государственной машины Российской империи требовала упорядочения делопроизводства, разработки и внедрения системы норм, регулирующих постановку документирования в государственных учреждениях. Особенностью постановки документирования в учреждениях петровского времени и всего XVIII в. является то, что она все решительнее определяется законодательством.

Так, еще в 1699 г., по предложению «прибыльщика» Алексея Курбатова, Петр I вводит гербовую бумагу⁶, что давало государству дополнительный доход. В 1700 г. опубликованы указы царя об отмене столбцовой формы делопроизводства и замене ее тетрадной формой. В том же году другим указом царя введена крепостная форма совершения актов (купчих грамот и других). Эта обязанность возлагалась на Ратушу и Большую московскую таможню. За площадными подьячими было оставлено писание челобитных, а несколько позже был установлен институт «крепостных подьячих», представлявший систему русского нотариата⁷.

28 февраля 1720 г. был издан «Генеральный регламент» коллегий⁸, по которому в коллегиях и других государственных уч-

⁵ В. И. Ленин. Поли, собр соч., т. 5, стр. 252.

⁶ П. А. Картавов. Исторические сведения о гербовой бумаге в России, вып. I, СПб., 1900.

⁷ ПСЗ Российской империи. Собрание первое, т. IV, №№ 1740, 1797, 1803.

⁸ ПСЗ Российской империи. Собрание первое, т. VI, № 3534; см. также Н. А. Воскресенский. Законодательные акты Петра I, т. I, М—Л., 1945, стр. 411—512.

реждениях [23]XVIII в в законодательном порядке была определена новая организация делопроизводства.

"^Делопроизводство в коллегиях существенно отличается от делопроизводства в приказах. Если делопроизводство в приказах строилось главным образом на нормах обычного права, канцелярских традициях и не регулировалось законодательством, то делопроизводство в коллегиях твердо основывалось на нормах закона. Основным таким законодательным актом был Генеральный регламент.

Генеральный регламент подробно определял порядок работы коллегий и решения в них дел, он давал законченную организационную форму и систему норм по документированию деятельности коллегий. Генеральный регламент подробно определял состав коллегий и обязанности их членов. Работа в коллегии *
-являлась присяжной должностью и все чины коллегии давали письменную или устную присягу служить «верой и правдой» под страхом наказания царским судом/}

Аппарат коллегии делился на присутствие (общее собрание членов коллегии) и канцелярию.

Присутствие коллегии состояло из президента, вице-президента, четырех советников и четырех ассессоров. Президент коллегии назначался императором. Им же на основании представления Сената утверждался вице-президент. Остальные коллежские чины из состава присутствия коллегии назначались Сенатом.

Канцелярия коллегии состояла из секретаря, нотариуса, регистратора, актуариуса, канцеляристов, копиистов, переводчиков (для письменных переводов), толмачей (для устных переводов) и вахмистра (сторожа коллегии).

Центральной фигурой в коллежской канцелярии был секретарь. На нем лежала ответственность за постановку делопроизводства в коллегии, подготовка дел к слушанию и доклад их на заседании присутствия, хранение печати коллегии. Секретарь должен был хорошо знать законы и в докладах по делам на заседании присутствия делать обязательные ссылки на соответствующее законодательство. От того, как подготовил секретарь дело к слушанию, на какие статьи закона сослался, как доложил содержание дела, — во многом зависел исход решения дела присутствием коллегии.

Заседания присутствия подлежали документированию. Для этого нотариус обязан был вести протокол заседания по установленной Генеральным регламентом форме. Вверху протокола •проставлялась дата заседания — год, число, месяц. Затем ука-

зывались [24]присутствующие на заседании члены, далее следовал текст протокола. Предусматривалось ведение пространных и кратких протоколов в зависимости от важности дел г Протокол заседания подписывался всеми членами присутствия,, принимавшими участие в обсуждении вопросов.

На заседании присутствия в первую очередь должны был» слушаться дела «государственные», а среди них «интересные» (т. е. связанные с интересами царской казны), и только затем дела «приватные» (частных лиц). Очередность слушания дел определялась временем их поступления в коллегию. Для этого при «вступлении» документов секретарь должен был пометить на полученном документе (в правом верхнем углу) номер » дату его получения.

Решения по обсуждаемым вопросам выносились, простым большинством голосов членов присутствия. В случае равенства голосов перевес получала сторона, имевшая голос президента коллегии. При этом, весь ход обсуждения дела, решение по нему, а также особые мнения отдельных членов присутствия должны были подробно записываться в протокол заседания.

С особой тщательностью в Генеральном регламенте были разработаны вопросы регистрации документов «полученных» и «отпущенных». Основная цель регистрации документов заключалась в их охране. Одновременно регистрационные журналы: представляли систему справочного аппарата как для наведения справок о полученных и отправленных документах, так и для контроля исполнения документов.

Генеральным регламентом предусматривалась общая регистрация всех дел, рассматриваемых в коллегиях. Для этой цели коллежский регистратор вел журнал под названием «Повседневная записка». В этот журнал «по алфавиту, числу *и* месяцу» записывалось содержание всех получаемых и отправляемых дел- с указанием упоминаемых в них имен, а также куда и кому направлены дела.

Повседневная записка велась на основании «концептов всего года», т. е. указов или доношений, являвшихся конечным итогом рассмотрения дел. Из концептов было видно как содержание дел, так и принятые по ним решения. Таким образом, Генеральный регламент прежде всего предусматривал систематическую запись всех дел, расположенных во-первых, по алфавиту лиц, которых дела касались, и, во-вторых, в хронологической последовательности. Для контроля исполнения по каждому делу отмечалось «кому и куда дело послано» на исполнение. Все это делало Повседневную записку основным справочным посо-

бием [25] при наведении справок о всех делах, рассмотренных в коллегии, и для контроля за их исполнением.

Кроме того, целям контроля исполнения служили две «росписи», которые вел нотариус. В одну роспись вносились все дела, которые подлежали рассмотрению и исполнению в коллегии. В этой росписи перечислялись все дела, подлежащие слушанию на заседании присутствия, определялась последовательность их слушания, отмечалось, какие дела еще не рассмотрены («не вершены»), а также какие дела решены («вершены»), none исполнены. Эта роспись во время заседания присутствия находилась на столе перед президентом коллегии. Отсюда название этой росписи — «настоольный реестр вершенных, но не исполненных дел».

Другая роспись велась вершенным (решенным) и исполненным делам. В этой росписи секретарь канцелярии отмечал, кому из чиновников дело передавалось на исполнение после принятия решения на заседании присутствия.

Для учета (входящих и исходящих документов в канцелярии велись четыре книги, получившие общее название «регистратуры». Регистратура состояла из четырех книг: «А», «В», «С» и «D». В двух книгах — «А» и «В» — регистрировались исходящие документы. Две другие книги — «С» и «D» — служили для регистрации входящих документов.

В книгу «А» копиистом вносился полностью текст писем, реляций, докладов, посылаемых из коллегии на имя царя и Сената, с указанием «всех чинов», подписавших документ. В книге «В» записывались все остальные документы, которые отправлялись из коллегии всем другим учреждениям и отдельным лицам. Книга «В» велась аналогично книге «А». Записи в книгах велись в хронологической последовательности отправления документов; причем кратко указывалось название дел, что связывало эти книги регистратуры с журналом Повседневной записки.

Несколько иной характер носили книги «С» и «D».

Книга «С» представляла собой, во-первых, все указы и дела, полученные в течение года от царя и Сената и расположенные в хронологической последовательности, во-вторых, реестр к ним. Все это переплеталось вместе и приобретало форму книги.

В книгу «D» включались все остальные документы, полученные коллегией от других учреждений и отдельных лиц. Документы в книге располагались по провинциям и в хронологической последовательности; к ним также составлялся реестр, а за-

тем [26]все эти материалы, собранные за год, вместе переплетались и получалась книга «D» В реестре книги «D» документы регистрировались в хронологической последовательности с указанием учреждений откуда они были присланы. Благодаря этому необходимую справку о деле можно было получить и по книге «D», и по журналу Повседневной записки Таким образом, журнал Повседневной записки представлял своеобразный указатель к книгам «регистратуры». В Генеральном регламенте так и было записано, что журнал Повседневной записки служит целям «найти, что в регистратуре (в записных книгах) искать надобно-Большое внимание в Генеральном регламенте уделено порядку удостоверения документов. Документы, составленные на основании принятых решений, подписывались членами присутствия, оказавшимися в момент подписания налицо. Кроме того, на документах была обязательна «скрепа» (подпись)! секретаря канцелярии Скрепа свидетельствовала о правильности составления документа по форме и соответствии закону.

Наиболее важные документы составлялись секретарем канцелярии, остальные, по указанию секретаря, — канцеляристами. Часть документов (дипломы, патенты) составлялась «по генеральным формулярам» (образцам). Документы, подготовленные канцеляристами, проверялись секретарем.

В специальной главе Генерального регламента устанавливался порядок пользования печатями. Для каждой коллегии предусматривалась своя печать с изображением государственного герба и «с надписанием звания» коллегии. Проставление печати на документах должно было производиться в присутствии двух свидетелей; одним из них мог быть вахмистр.

Генеральный регламент не оставил без внимания вопросы охраны государственной тайны. Так, пакеты с документами, полученными от царя или Сената, мог распечатывать только президент коллегии. Категорически запрещалось хранение кем бы то ни было служебных документов дома.

За серьезные должностные преступления, нарушения государственных интересов (хищение и подделка документов, преждевременное разглашение решений коллегии и тайны голосования, взяточничество) предусматривались строгие меры наказания как «вышним, так и нижним» чинам: смертная казнь, «вечная на галеры ссылка с вырезыванием ноздрей и с отнятием всего имения». За меньшие преступления назначались — временная ссылка на галеры, полная или частичная конфискация имущества, лишение чина или денежный штраф.

[27]В делопроизводстве коллегий возникло много новых разновидностей документов, которых не знало делопроизводство в приказах. Кроме того, многие документы XVI—XVII вв. получили новые наименования. Толкование наименований таких документов дается как в самом тексте Генерального регламента, так и в особом списке иностранных слов, приложенном к регламенту.

8 Генеральном регламенте имеются общие определения, относящиеся к документам: «доказательное письмо», толкуемое регламентом как понятие документ, «оригинальное письмо» (как подлинник), копия «отправления» (как отпуск документа), «концепт», толкуемый как «сочинение черное» (черновик) или как «сочинение всяких указов и доношений», т. е. составление любого документа.

Изменился состав документов, носящих законодательный характер. Так, наиболее распространенный в XVI—XVII вв. вид документа — грамота — в XVIII в. использовалась, главным образом, в сношениях с иностранными государствами. Внутри государства применялись, в основном, указы царя. Кроме того, появились другие виды документов законодательного характера: регламенты, уставы, инструкции (генеральные и партикулярные), приговоры и др.

Изменились названия и появилось много других видов документов, употреблявшихся в переписке центральных и местных учреждений XVIII в. Так, прежние наказные грамоты воеводам, заменили инструкции, место памятей заняли «промемотории», «требования», а место прежних отписок — реляции, рапорты, доношения, экзекуции (донесения об исполнении указов царя).

Жалованные грамоты Генеральным регламентом были переименованы в дипломы, причем жалованные грамоты на чин получили название патентов.

Наиболее употребительные в XVII в. просительские документы — челобитные — не изменили своего названия, но существенно изменилась форма их написания. Согласно указу Петра I «О форме суда» (1723 г.) требовалось, чтобы титул царя указывался только один раз в начале челобитной, а сама просьба излагалась по пунктам⁹. Это облегчало чтение и усвоение содержания челобитных, дачу указаний об исполнении (на полях против каждого пункта) и контроль исполнения.

Изложение содержания по пунктам в петровское время ха-

⁹ ПСЗ Российской империи. Собрание первое, т. VII, № 4344.

рактально [28]не только для челобитных. Многие другие документы также писались по пунктам. Петр добивался краткости изложения, его последовательности, показывая личный пример редактирования и составления документов. Так, например, Генеральный регламент имел тринадцать редакций, указ «О должности Сената» — шесть и т. д.¹⁰

В делопроизводстве XVIII в., по сравнению с XVI—XVII вв., практиковалась более четкая группировка документов в первичные комплексы (дела) и их хранение.

Основную массу первичных комплексов составляли дела, рассматриваемые коллегиями в обычном порядке. В большинстве случаев в эти дела документы группировались по вопросам (предметно-вопросному признаку). Но нередко документы группировались в дела по корреспондентскому и географическому признакам. Применение географического признака при первичной группировке документов отчасти объясняется тем, что структурные подразделения канцелярий коллегий (столы и поветья) ведали не только отдельными вопросами, но и теми или иными территориями государства. В связи с этим дела, сформированные в столах и поветьях, представляли документацию более или менее определенного содержания и относящуюся к определенной географической местности.

Отдельную группу документов коллегий составляли указы царя и Сената. Эта категория документов группировалась в дела отдельно от остальных документов, как правило, по номинальному, авторскому и хронологическому признакам. Такая группировка законодательных актов царя и Сената отчасти объясняется системой регистрации, введенной Генеральным регламентом, — наличием книги «С» регистратуры.

Генеральным регламентом было введено понятие об архивах и установлен порядок сдачи в них законченных производством дел. Эти вопросы нашли отражение в специальной (44-й) главе Генерального регламента, касающейся организации архивов при коллегиях. В ней предусматривалось создание трех категорий архивов: а) текущих архивов при канцеляриях коллегий и контор, в которых все документы и дела должны были храниться в течение трех лет; б) ведомственных архивов (архивов коллегий), в которые канцелярии должны были сдавать с «рос-пискою архивариусу» все документы и дела по истечении трех лет; в) государственных (исторических) архивов, куда всеми

¹⁰ Н. А. Воскресенский *Законодательные акты Петра I*, т. I, М.—Л., 1945, стр. 411—412, 281—282.

[29] коллегиями должны были сдаваться «особые уставы, регламенты и все документы», нужные для справок.

Генеральным регламентом предусматривалось образование двух государственных архивов: при Коллегии иностранных дел, хранящего документальные материалы всех коллегий, которые «не касаются приходу и расходу», и при Ревизион-коллегии для хранения дел, относящихся к учету государственных доходов и расходов. При этом требовалось, чтобы дела сдавались в архивы в систематизированном виде и в сопровождении описей, к которым составлялись алфавиты личных имен.

Создание всех указанных видов архивов (за исключением государственных, оставшихся в проекте) является дополнительным свидетельством дальнейшего развития документирования в XVIII в., когда наряду с канцеляриями и конторами, ведущими делопроизводство, возникают самостоятельные части учреждений — архивы, в обязанности которых входит хранение и организация использования документальных материалов, образовавшихся в деятельности коллегий.

Законодательство петровского времени и, прежде всего, Генеральный регламент, является важнейшим этапом в дальнейшей бюрократизации государственного аппарата и бюрократизации документирования его деятельности. Кульминационным пунктом развития этой бюрократизации явилось законодательное оформление правового положения дворянства и чиновной - бюрократии «Табелем о рангах», введенным в действие в 1722 г. Согласно Табели о рангах всему составу государственных чиновников были присвоены чины и титулы, которые закрепляли чиновную иерархию Российской империи¹¹. Эти чины и титулы употреблялись вплоть до Великой Октябрьской социалистической революции и служили благодотворной почвой для процветания, по характеристике В. И. Ленина, «чинопочитания» в государственном аппарате царской России.

¹¹ Табелем о рангах всего было установлено 14 классов чинов: от канцлера, действительного советника (1-й класс) до коллежского регистратора (14 класс). Чинам были присвоены общие титулы: «высокопревосходительство» (1 и 2 классов), «превосходительство» (3 и 4 классов), «высокородие» (5 класса), «высокоблагородие» (6, 7 и 8 классов), «благородие» (остальных классов).

Кроме общих титулов, приобретенных чином, употреблялись частные титулы, присваиваемые по должности («господин предводители дворянства», «господин губернатор» и т. п.). При обращении в письменной форме частные титулы соединялись с общими (например, «Его высокопревосходительству господину тайному советнику...»).

Второй вид частных титулов связывался с происхождением. Такими титулами были: князь, граф, барон, дворянин.

[30]В последней четверти XVIII в. в России проводится коренная реорганизация местного аппарата управления. Уже в 60-х годах этот аппарат оказался недостаточно работоспособным. Губернские, провинциальные и воеводские канцелярии не справлялись с многочисленными распоряжениями Сената, коллегий и контор. Жалобы на волокиту и злоупотребления местной администрации были громко заявлены правительству депутатами Комиссии для сочинения проекта нового уложения 1767—1768 гг, призванной составить новый свод законов Российской империи.

Но главной причиной реорганизации аппарата управления на местах была крестьянская война 1773—1775 гг. под предводительством Емельяна Пугачева, которая до основания потрясла самодержавно-крепостническое государство. Беспощадно расправившись с народным восстанием, правительство Екатерины II приступило к реформе местного управления, издав 7 Ноября 1775 г, закон под названием «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи»¹².

Губернская реформа Екатерины II, предпринятая в целях дальнейшего укрепления роли дворянства в государственном управлении, внесла единообразие в устройство губерний и управления ими на основе разграничения административно-полицейских, финансовых и судебных функций с созданием соответствующих органов управления.

Особенностью губернской реформы 1775 г. было перенесение центра тяжести управления на места с наделением главных должностных лиц местной администрации необычайно широкими полномочиями. Второй характерной особенностью реформы было внесение в работу местных учреждений коллегиальных форм решения вопросов. Почти все местные учреждения имели общее присутствие — коллегиальный орган, состоящий из нескольких чиновников (советников и ассессоров). В этом было заимствование форм работы коллегий, установленных Генеральным регламентом. Результатом губернской реформы 1775 г. явилась ликвидация большинства коллегий, из которых были оставлены только* три — Иностранных дел, Военная и Морская. В 1782 г. был упразднен Главный магистрат. Функции ликвидированных коллегий и Главного магистрата были распределены между новыми местными учреждениями и Сенатом.

Деление территории государства на губернии сохранилось.

¹² ПСЗ Российской империи. Собрание первое, т. XX, №14392. 30

[31] Но они получили новое название — наместничества во главе с наместниками. Наместники, в отличие от прежних губернаторов[^] были наделены исключительными полномочиями и самостоятельностью. Они были ответственны только перед императором и Сенатом. На них возлагалось наблюдение за «благоустройством, порядком и тишиной», а в случае «ослушания народного» — применение военной силы, для чего в распоряжении наместников находились местные войска и полиция. Органом управления наместничества было наместническое правление во главе с наместником.

{~ В 1798 г. должности наместников были упразднены. Управление губерниями целиком перешло в руки губернаторов. Исчезли наместнические правления. Главным административным учреждением стало Губернское правление во главе с губернатором.

Задачи и функции губернских правлений существенно не изменились. Они призваны были осуществлять общее руководство отраслевыми местными учреждениями, принуждать население и подчиненный аппарат к неуклонному исполнению законов и распоряжений центральной и местной властей.

Губернии (наместничества) делились на уезды. Органом уездной администрации и полиции был Нижний земский суд, во главе которого стоял земский исправник, избираемый уездным дворянством.

Нижний земский суд стал главным административным (не судебным) органом управления уезда. Его основное назначение состояло в исполнении всех распоряжений вышестоящего начальства, он был обязан наблюдать за «благоустройством, порядком и тишиной» в уезде, следить за исправной уплатой податей населением. Ему предписывалось принимать противопожарные меры, ведать продовольственным делом, дорожным хозяйством.

Другие учреждения губерний (наместничеств), возникшие в результате губернской реформы 1775 г., носили отраслевой характер. Среди таких учреждений важную роль приобрела Казенная палата — основной финансовый и хозяйственный орган наместничества во главе с вице-губернатором. Казенной палате подчинялись уездные казначейства.

На правах палаты в каждом наместничестве учреждался Приказ общественного призрения под председательством губернатора (наместника). Приказу были вверены дела здравоохранения, просвещения, казенной благотворительности, а также надзор за работными и смиренными домами. Лучше всего исполнялась последняя (полицейская)! обязанность приказа.

Реформой 1775 г. на местах вводилась система судебных уч-

реждений [32] Главными судебными органами губернии (наместничества) были Палата уголовного суда и Палата гражданского суда (для всех сословий). Сословными судами были. Верхний земский суд (для дворян), Губернский магистрат (для городских сословий, купцов, мещан, цеховых ремесленников) и Верхняя земская расправа (для крестьян). В уездах сословными судами были. Уездный суд (для дворян), Городовой магистрат (для горожан) и Нижняя земская расправа (для крестьян).

«Учреждения для управления губерний» Российской империи лодробно определили не только место и функции присутственных мест (губернского правления, казенной палаты, судебных палат), но и порядок делопроизводства в этих учреждениях, порядок, основанный в главных чертах на указаниях Генерального регламента.

Особое внимание в «Учреждениях» уделено установлению иерархии «властей и мест» и определению порядка сношений между ними Переписка между учреждениями превращается в своеобразный ритуал, который нужно было хорошо знать, чтобы занимать свое место в служилой бюрократии.

Для сношений «властей и мест» устанавливались определенные виды документов, в зависимости от положения учреждения в иерархической лестнице. Так создавалась иерархия не только учреждений, но и документов.

Губернаторы получали от царя и Сената указы и представляли им рапорты и доношения. Всем учреждениям губернии — губернскому правлению («когда в нем губернатор не присутствует»), судебным палатам, приказу общественного призрения — губернаторы давали предложения и получали от них представления. С городничими и земскими исправниками губернаторы сносились предписаниями и принимали от них рапорты и доношения.

Губернское правление от царя и Сената получало указы и высылало им рапорты и доношения. Всем подчиненным местам и должностным лицам — уездным и земским судам, магистратам, исправникам — губернское правление посылало указы и получало от них рапорты и доношения. С судебными палатами, приказом общественного призрения губернское правление сносилось сообщениями.

Казенная палата от верховной власти и Сената получала указы, повеления, представляя им, в свою очередь, рапорты и доношения. С губернским правлением, судебными палатами и другими равными им учреждениями казенная палата сносилась сообщениями.

[33] Таким образом, в видах документов и порядке сношений выражалась строгая субординация учреждений. Вышестоящие инстанции «указывали», нижестоящие «доносили» об исполнении указаний. Равные инстанции сносились между собой на паритетных началах — предложениями и сообщениями.

Аппарат местных учреждений XVIII в., так же как и в коллегиях, состоял из двух частей — присутствия и канцелярии. В состав присутствия губернских учреждений входили советники и асессоры, имевшие право подписания документов. В судебных учреждениях присутствие составляли председатель, советники и заседатели. Канцелярию возглавлял секретарь. Помимо его, в зависимости от объема работы местного учреждения, штат канцелярии состоял из чиновников: регистраторов, протоколистов, канцеляристов, писцов.

Порядок решения дел в учреждениях, созданных по реформе 1775 г., был в основном коллегиальным. Как и в коллегиях, дела рассматривались на заседаниях присутствия. Сам процесс подготовки и решения дел складывался из четырех этапов.

Первый этап — получение и регистрация документов. Все поступающие в учреждение документы должны были приниматься только в самом учреждении. На «входящем» документе председателем присутствия или старшим членом присутствия отмечалась дата получения документа, после чего он заносился в реестр входящих документов и докладной реестр. Зарегистрированные документы распределялись по соответствующим исполнителям и заносились в целях установления очередности слушания дел в настольный реестр. Секретарем канцелярии велась роспись решенных и нерешенных дел с указанием где находятся эти дела.

После соответствующей регистрации поступивших документов начинался второй этап — подготовка дел к слушанию на заседании присутствия. По делу собирались различного рода дополнительные материалы: справки, выписки из законов и т. д. После этого секретарем канцелярии составлялась докладная записка по данному делу. Докладная записка представляла собой краткое изложение данного дела по существу, а также ссылки на соответствующие статьи законов. В докладной записке указывался инициативный документ, на основании которого возбуждалось дело (указ, прошение, доношение и др.) и описывалось, со ссылкой на документы, все последующее производство по делу. В справках приводились текстуально или в сокращенной форме свидетельства, акты и другие доказательства. В ссылках указывались статьи законов и в необходимых случаях

[34]приводились выписки из них. Докладные записки скреплялись по листам подписью секретаря, несшим ответственность за точность записки и за соответствие ее формы закону Составление докладной записки требовало большого умения. Она была документом на основании которого обычно и решалось дело.

Подготовленное таким образом дело выносилось затем на заседание поисутствия Начинался третий этап в процессе решения дел — слушание и решение дела на заседании присутствия. Ход обсуждения и решение по делу документировались в журнале заседания присутствия, представлявшем из себя подробный протокол заседания присутствия. На основании протокола принятое решение формулировалось в виде «приговора» или «определяющего решения», которые включались в состав рассматриваемого дела.

После этого наступал четвертый этап — исполнение дела. Оно заключалось в изготовлении исходящего документа. Исходящие документы записывались дословно в реестрах, которых было два: один реестр служил для регистрации рапортов, до-ношений, представлений, а другой для регистрации сообщений равным учреждениям, а также указов и предписаний подчиненным учреждениям и лицам. Журналы, протоколы и исходящие документы скреплялись подписью секретаря и подписывались всем составом членов присутствия. Каждое учреждение имело свою печать, которой, помимо подписей, удостоверялись документы

Наряду с общими нормами, установленными законодательством, в делопроизводстве центральных и местных учреждений XVIII в в зависимости от характера их деятельности, были и особенности. Так, в губернских правлениях сосредоточивалось документирование различных сторон экономической жизни губерний: состояние промышленного производства, дорожного строительства, состояние податного населения и т. д. В городских магистратах велись книги для регистрации явочных актов при совершении различных сделок и при протесте векселей. В уездных судах велись книги записи купчих и крепостных грамот, контрактов и условий.

В «Учреждениях для управления губерний» определяется и порядок ведения архивов в местных учреждениях. Архивы учреждений делились на текущий и окончательный. В текущем архиве хранились уставы, регламенты, инструкции и другие справочные материалы для постоянного пользования. В окончательный архив сдавались по описи законченные производством дела, а также документы, не нужные для текущей работы.

[35]XVIII век в развитии делопроизводства характеризуется непрерывным нарастанием бюрократического начала со все усиливающейся ролью чиновничества, набравшегося из дворян. Делопроизводство в учреждениях этого периода представляло детально регламентированный «обряд», сложности которого способствовала громоздкость государственного аппарата и его неповоротливость.

Глава третья

ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО В УЧРЕЖДЕНИЯХ РОССИИ ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЫ XIX в.

В первой половине XIX в. происходит дальнейший рост производительных сил в сельском хозяйстве и промышленности. В недрах феодально-крепостнической формации развивается капиталистический уклад. Крепостная мануфактура вытесняется капиталистической, создается рынок вольнонаемного труда, растет внутренняя и внешняя торговля.

Разложение барщинного хозяйства, начавшееся еще со второй половины XVIII в., привело к кризису феодально-крепостнического строя, который сопровождался обострением классовой борьбы. Стремясь защитить крепостнический строй, царское правительство в 1801—1811 гг. проводит реформы высшего и центрального аппарата государственного управления.

Процесс создания высших государственных учреждений был своеобразным: наряду со старыми высшими учреждениями с начала XIX в. появляются новые, подчиненные непосредственно императору. В 1801 г. был создан Непременный совет, преобразованный в 1810 г. в Государственный совет — высшее законодательное учреждение. В манифесте от 1 января 1810 г. об образовании Государственного совета говорилось: «все законы, уставы и учреждения... предлагаются и рассматриваются в Государственном совете... Никакой закон, устав и учреждение не исходит из Совета и не может иметь своего совершения без утверждения державной власти»^Ч

*~ В сентябре 1802 г. был создан Комитет министров — высшее I административное учреждение, осуществлявшее надзор за правительственным аппаратом.

¹ ПСЗ Российской империи. Собрание первое, т XXXI, № 24064.

[36] Унаследованный от XVIII в Правительствующий сенат находился в упадке В первой половине XIX в он представлял собой совокупность полусамостоятельных учреждений, расположенных в Петербурге, Москве и Варшаве.

Для укрепления центрального аппарата управления манифестом от 8 сентября 1802 г. были созданы первые восемь министерств

«Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г было основным законодательным актом, определявшим организацию и порядок работы центральных учреждений². Он четко установил «предметы ведения государственных дел» министерств. Им были определены порядок взаимоотношений министерств с другими , учреждениями, единообразная структура министерств

Министерство возглавлял министр, а в его отсутствие — товарищ министра. Министры и товарищи министров назначались императором и были ответственны только перед ним. При министре действовал совещательный коллегиальный орган — Совет министра «для рассмотрения дел, требующих по важности их общего соображения». Совет министра состоял из директоров департаментов.

Г "" В основу организации министерств был положен принцип (^единоточия. В обязанности министра входило следить за исполнением законов всеми подчиненными ему учреждениями и лицами, осуществлять надзор за действиями этих учреждений, назначать и увольнять должностных лиц.

Рабочий аппарат министерств состоял из департаментов. Они делились на отделения, отделения — на столы. Директора департаментов подчинялись непосредственно министру, начальники отделений — директорам департаментов, столоничальники — начальникам отделений В каждом департаменте создавался совещательный орган из директора департамента и начальников отделений — общее присутствие.

Местные органы управления в рассматриваемый период не претерпели изменений В первой половине XIX в. продолжают существовать основные административные, полицейские, финансовые, судебные учреждения и сословные органы, созданные реформами 1775—1785 гг Появились лишь новые органы администрации (присутствия), суда (коммерческие суды). В полиции были введены должности становых приставов и градоначальников

² ПСЗ Российской империи Собрание первое, т. XXXI, № 24686.

[37] Постановку делопроизводства в XIX в. характеризует еще большая (по сравнению с коллежским) его регламентация, устанавливаемая законом.

В начале XIX в. получили окончательное и единообразное устройство канцелярии — структурные части учреждений, где было сосредоточено «все письмоводство».

Для решения общих дел, относившихся ко всем департаментам, а также дел, подлежавших непосредственно разрешению министра, в каждом министерстве была создана канцелярия. Она делилась на отделения и столы, управлялась директором. Кроме того, в департаментах, имевших несколько отделений, «для общей связи письмоводства» создавалась при директоре «особенная канцелярия». Во главе ее стоял правитель, в штат канцелярии входили журналист, эзекутор, казначей и их помощники.

Обязанности служащих определялись законами и инструкциями. Уже в начале века были широко распространены должностные инструкции, составленные по четко выработанной форме. Так, «Инструкция губернскому почмейстеру» (1807 г.) делится на пять разделов. В первых двух подробно излагаются обязанности губернского почмейстера. В третьем разделе инструкции даются «правила письмоводства». Они делятся на две части. В первой указывается состав документов, необходимых для справок, документов, которые «всегда хранимы». Во второй части определяются порядок сношений, исполнения документов и хранения дел. В последних двух разделах говорится об управлении подчиненными учреждениями и лицами.

Основным законодательным актом — «Общим учреждением министерств» 1811 г. — устанавливался единообразный порядок «производства дел» во всех министерствах, их департаментах и отделениях. Весь процесс делопроизводства делился на следующие этапы:

- 1) порядок вступления дел;
- 2) движение их, или собственно так называемое «производство»;
- 3) | отправление дел,
- 4) ревизия;
- 5) отчеты.

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

[38]«Порядок вступления дел» определялся следующим образом. 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. На имя министра подавались отзывы на его предписания и жалобы на действия департаментов. Кроме того, министр ведал секретными делами.

Секретные и срочные («нужные») документы немедленно представлялись министру, все прочие — предписывалось раскрывать в его присутствии в назначенные часы.

В департаменты поступали предписания министра. Департаменты вели переписку с другими равными и подчиненными учреждениями, составляли отзывы на предписания министра, исполняли документы, поступавшие из канцелярии министра. О своей работе департаменты представляли министру отчеты.

Документ, адресованный в департамент, распечатывался его директором. В присутственном месте документы из высших инстанций распечатывались самим председателем, все остальные — старшим членом присутствия.

На поступившем документе секретарь отмечал дату его получения. Начальствующим должностным лицам давалось указание об исполнении: «к сведению», «к делу», «к докладу со справкой».

Процесс регистрации документов также был сложным. Поступившие документы регистрировались на всех ступенях его движения — в канцелярии министерства, в департаменте, отделении. Все входящие документы записывались в журнале. В нем излагалось краткое содержание документа, указывались номер, учреждение или лицо, от которого документ получен, дата поступления.

В канцелярии министра велся общий журнал всех поступавших в неё документов. Кроме того, каждое отделение канцелярии имело свои частные журналы входящих документов. В них вносились только те 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, во второй — документы на имя министра, в третьей — секретные.

Аналогично регистрировались документы, поступавшие в департаменты. Общий журнал департамента так же делился на

[39]три части. В первой записывались указы и повеления, которые должны исполняться департаментом^ во второй — документы, поступавшие от 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. Каждое отделение департамента имело свой частный журнал входящих документов.

Помимо этого, в учреждениях велось настольные реестры «для отметок о всем том, что по каждому делу учинено»³. В них снова указывалось, когда документ получен, когда должен быть доложен присутствию, когда и какое решение по нему принято, какие документы отправлены.

В каждом присутственном месте велась «роспись нерешенным делам». Документы в нее вносились в порядке поступления и отмечалось, кем какой документ исполняется. Исполненные документы заносились в «роспись» или «опись делам решенным».

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 в 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)». Частный журнал исходящих документов делился на три части: в первой записывались указы, во второй — переписка министра или департамента, в третьей указывалось, где находятся секретные документы. Для записи последних велся особый частный журнал.

Порядок исполнения, «движения или собственно производства дела», также был строго регламентирован. «Общим учреждением министерств» он был определен отдельно для канцелярии министра, департамента, совета министра, общего присутствия департамента, особенных установлений (канцелярий при директорах департаментов).

Директор канцелярии министра распределял документы по департаментам, отмечал на них дату поступления и докладывал

³ Свод законов Российской империи. СПб., 1892, т. II, ст. 90.

[40]о них министру. На документах, которые, по мнению министра, были срочными или требовали разъяснения, директор делал отметку «нужное». Эта надпись обязывала директора департамента на следующий день представить необходимые сведения или исполнить документ. Такие документы записывались в «особенный краткий реестр» канцелярии. Остальные документы распределялись директором канцелярии по соответствующим отделениям или столам для исполнения их согласно резолюции министра.

В канцелярии министра исполнялись секретные, срочные документы («коих исполнение не терпит времени») и документы, «требовавшие особого распоряжения министра».

«Движение» документов при их исполнении в департаментах определялось следующим образом. Предписания министра и документы с надписью «нужное» и «в собственные руки» немедленно представлялись директору. Другие документы пополнялись необходимыми сведениями и докладывались директору департамента начальниками отделений.

По документам, требовавшим разъяснения, составлялась за подписью начальника отделения и скрепою столоначальника записка. Справки, сведения, записки, переводы подписывались теми, «коими они были составлены».

В совете министра рассматривались документы об изменении управления, о дополнении и изменении законов, о производстве в чины и определении наград, 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. Журнал представлялся министру директором канцелярии. Согласие министра фиксировалось собственной подписью его в журнале: «исполнить».

Поскольку совет не имел исполнительной власти, то после утверждения его решений министром, исполнение документов передавалось департаментам.

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

По характеру исполнения или «по различной степени власти, присвоенной министру и департаменту», исходящие из министерства документы делились на две группы — переписку министра и переписку департаментов.

[41] Переписку министра составляли объявления высочайших указов, представления в Государственный совет и Сенат, сношения с министрами, генерал-губернаторами, предписания департаментам, секретные документы. Все остальные документы относились к переписке департаментов. Документы, составлявшие переписку министра, исполнялись в департаментах, скреплялись директором департамента и представлялись на подпись министру. Секретные и «не принадлежащие к предметам ведения департамента» документы исполнялись в канцелярии министра.

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

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

Документы «текущих» сроков исполнялись по обычным 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» — это документы, которые нельзя было исполнить на основе действовавших правил и разрешение вопросов, затронутых в них, требовало «особенных, чрезвычайных» мер.

«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 колебался от двух до шести недель и «никак не более шести месяцев со дня вступления дела»⁴. И это не удивительно, ибо каждый документ, в том числе и¹ срочный, должен был пройти сложный путь по всем ступеням: бюрократической лестницы. Так, документы, решаемые министром, не могли миновать рассмотрения их в департаменте. В де-

⁴ Свод законов Российской империи. СПб., 1842, т. II, ст. 203, 204; 1897, т. II, ст. 103.

'Партаментах [42]документы спускались в отделения, столы, а затем вновь поднимались по той же лестнице, дополнительной ступенькой которой могло быть общее присутствие департамента

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» Оно дает яркое представление о бюрократическом характере исполнения документов в государственных учреждениях царской России. Так, в одной из низших инстанций — земском суде — документ в процессе исполнения проходил 26 инстанций, в губернском правлении над документом производилось 54 операции, в департаменте — 34, в совете министра — 45 операций⁵.

В учреждениях XIX в сложился определенный порядок составления документов Во многом он регламентировался законодательством.

До 60-х годов XIX в был распространен коллежский порядок составления документов. Он особенно строго соблюдался в судебных учреждениях. Коллежский порядок документирования заключался в том, что в начале документа повторялась вся предшествующая переписка. Позже этот порядок был заменен составлением справки, в которой давались краткие извлечения из всех документов с указанием их даты и номера. Такая справка получила название «экстракта». Однако и в этом случае дела достигали огромных размеров.

Законами устанавливались определенные правила составления всех разновидностей документов В документе выделялись следующие части, заглавие, содержание — «расположение обстоятельств дела», — подпись, скрепа, «особенные пометки», бланковые и «конвертные надписи». Каждая часть должна была быть соответствующим образом оформлена.

Адресат обозначался в сношениях, прошениях, жалобах, отзывах. Правила его написания определялись соподчиненно-стью учреждений. В сношениях равных присутственных мест и низших с высшими адресат начинался с предлога «в». Например- «В Правительствующий сенат», «В палату гражданского суда» В сношениях высших присутственных мест с низшими адресат писался в дательном падеже. Например: «Белев-скому уездному суду», «Тульскому губернскому правлению».

⁵ «Руководство к наглядному изучению административного порядка течения бумаг в России», М, 1858, стр. 3—5, 9, 13, 16.

[43] Это означало, что такому-то присутственному месту предписывается или предлагается.

Если документ адресовался конкретному должностному лицу, то при сношениях низшего должностного лица с высшим перед обозначением должности и фамилии указывался его титул. Например- «Его высокопревосходительству господину министру внутренних дел генерал-адъютанту, генералу от инфантерии .».

В сношениях равных между собой властей и старших с младшими чинами титул опускался. Например. «Господину министру внутренних дел», «Господину московскому генерал-губернатору».

Употребление наименования разновидностей документов также регламентировалось. В «Общем губернском учреждении» указывалось, что «на каждой бумаге должно быть означено наименование одной (указ, сообщение, рапорт и тому подобное..)»⁶. Разновидность документа часто определялась положением корреспондентов на иерархической лестнице.

Наименование таких документов, как представление, рапорт, донесение, объяснение и т. п., а также прошение, жалоба, донос, подаваемых должностным лицам, обозначалось вместе с указанием автора. Например «Палаты гражданского суда представление», «Старшего столоначальника второго отделения хозяйственного департамента коллежского советника Николая Васильева сына... прошение».

Акты, определявшие обязательства между государственными сословиями, не имели обозначения их названия. Обязательное наименование разновидности имели акты по торговым делам, векселя.

«Расположение обстоятельств дела», т. е. изложение содержания документа, зависело от его формы. Так, в сношениях было принято непрерывное изложение содержания. Оно делилось на три части: «приступ, изложение обстоятельств и заключение». В «приступе», или введении, излагалась причина создания документа- «по встретившейся надобности», «намереваясь», «до сведения моего дошло» и т. д. «Изложение обстоятельств» давалось в повествовательной форме, « в постепенном логическом порядке и неразрывной связи»⁷. В заключении излагалась сама просьба, давалось распоряжение или предписание, высказывалось мнение.

⁶ Свод законов Российской империи СПб, 1842, т II, ст 181

⁷ Н В Варадинов. Делопроизводство. Руководство к составлению всех родов деловых бумаг и актов по данным формам и образцам СПб, 1873, ч I, стр 126

Особое внимание обращалось на оформление выписок и копий. В конце их указывалось, кто подписал подлинник: «Подлинный подписали ..» или «На подлинном надписано». Заверяли копии должностные лица: «Верно- вице-директор ..». Часто подписи ставили и лица, сверявшие копию с подлинником: «Сверяли: начальник отделения..., столоначальник...».

Кроме подписи, документы скреплялись. «Скрепа» — подпись секретаря или другого лица, свидетельствующая о правильном составлении и оформлении документов в соответствии с требованиями закона. Она ставилась на официальных отношениях, подготовленных в канцелярии, на отчетах.

Обязательно скреплялись все документы, посылаемые в высшие инстанции.

В XIX в. документы стали писать на бланках. Бланком назывался чистый лист бумаги, на котором в левом верхнем углу делались «бланковые надписи» — наименование ведомства, учреждения, структурной части учреждения, от которой исходил документ, дата отправления документа, номер его по журналу исходящих документов, заголовок к документу. Бланки вначале писались от руки, а впоследствии стали изготавливаться типографским способом. Применение типографских бланков намного ускорило процесс составления документов.

На бланках в основном писались документы, возникавшие в процессе переписки учреждений — отношения, сообщения, ведения и др. Другие документы (указы, протоколы, записки присутственных мест) составлялись без применения бланков.

Законами было установлено, на какой бумаге какие документы писать. Так, все канцелярское делопроизводство — переписка, журналы, реестры, записки и пр. — велось на простой бумаге. В 1833 г. был установлен единый размер листа бумаги. Протоколы, прошения, жалобы, отзывы, акты писались на гербовой бумаге (простой, «крепостной» и «контрольной»).

Простая гербовая бумага имела пять «разборов» — в 15, 30, 60, 90 коп. и 2 руб. серебром. Чем выше было учреждение, куда посылался документ, тем больше должна была быть стоимость («разбор») гербовой бумаги. Так, первый «разбор» был установлен для просительских документов, подаваемых в низшие инстанции, четвертый — для прошений, подаваемых в высшие инстанции.

Для апелляционных жалоб было установлено 5 видов гербовой бумаги — от 2 руб. до 10 руб. серебром. Апелляционные жалобы в Сенат писались на гербовой бумаге стоимостью

Изложение содержания прошений, жалоб, отзывов давалось по пунктам, в первом из которых указывалась причина написания документа, в последующих излагалось само «дело». В конце документа писалась просьба.

Изложение содержания актов, фиксирующих сделки и договоры, было непрерывным, без абзацев, «приступа» и заключения. Акт начинался указанием времени его составления, обозначением имен и званий лиц, вступивших в договор. Далее говорилось о «самом обстоятельстве» — купле, продаже, займе, найме и т. п. От составителей требовалось соблюдение строжайшей формы написания этого документа.

Сложились определенные правила подписания документов. Право подписи документов имели начальствующие лица. Документы, посылаемые присутственным местом в Сенат, подписывались председательствующим и всеми членами; все другие документы — председателем и одним из членов присутствия.

Каждый вид документа имел свою специфику подписи. Подпись сношений была двух видов. Вид определялся характером документа и соподчиненностью учреждений. Так, документы, оформлявшие переписку равных учреждений, имели в составе подписи только обозначение чина: «Тайный советник и кавалер...» (фамилия, или имя и фамилия), «Действительный статский советник граф...».

В состав подписи сношений низших учреждений в высшие входило наименование чина и служебного положения. Например: «Курский гражданский губернатор действительный статский советник...».

Особо подписывалась просительская документация. Подпись прошений, жалоб и отзывов, подаваемых в присутственное место, разбивалась по одному слову или по несколько слов под каждым пунктом «к сему прошению (жалобе, отзыву) отставной поручик Петров Иванов сын... руку приложил». Подпись прошений и жалоб, подаваемых на имя императора и составляемых без разделения текста на пункты, ставилась в конце документа следующим образом: «Вашего императорского величества верноподданный майор Семен Иванов сын...».

Журналы заседаний подписывали все члены присутствия с указанием своего чина и служебного положения. Иногда подписи помещались под каждой статьей. Протоколы (постановления, определения, решения), мнения и приговоры подписывались также всеми членами присутствия. Подпись на актах ставилась на той же строке, где кончалось изложение содержания, и включала имена сторон и свидетелей.

мости министру. На основе этих ведомостей 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...»⁹.

Все документы отправлялись из отделений после записи их в общем журнале. В частный журнал они вносились с отпусков.

Кроме того, документы, отправляемые по почте или с рассылным, записывались в рассылную книгу, в которой указывались структурная часть учреждения или лицо, отправлявшее документ, номер его. Специальное место отводилось для расписки за документ.

Отправлялись документы за печатью департамента или канцелярии министра. Печать с изображением губернского, уездного или другого герба и с наименованием учреждения имело каждое присутственное место.

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

По своему назначению, характеру составления и 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.

К внутренним документам относились журналы, протоколы присутствия, доклады, докладные записки, справки, материалы следствий (допросы, показания), решения, резолюции, определения и постановления присутствия, приговоры и судебные решения по уголовным делам.

Особой категорией внутренних документов являлись отчеты, «Общее учреждение министерств» определило три вида отчетов: «отчет в суммах», «отчет в делах», «отчет в видах и предложениях».

«Отчет в суммах» — это финансовый отчет, который состав-

⁹ ПСЗ Российской империи. Собрание второе, т. XI, отделение второе, № 9757

10 руб., в гражданские палаты — 6 руб.; для «верующих писем» (доверенностей) употреблялась гербовая бумага стоимостью 2 руб.

«Крепостная» и «контрольная» гербовая бумага употреблялась для составления актов, торговых свидетельств и т. п. Стоимость этих видов бумаги зависела еще и от суммы сделки, на которую заключался акт.

Таким образом, порядок составления документов также превращался в «обряд». Степень регламентации оформления всех реквизитов документов каждой разновидности зависела не столько от назначения документа, сколько от инстанции аппарата государственного управления, куда он посылался. Поэтому одна и та же разновидность документа имела по-разному оформленные реквизиты. Это не способствовало выработке общих единых норм оформления и составления документов и лишь усложняло весь процесс работы с ними.

Порядок составления и оформления документов был таким же громоздким и сложным, как и все делопроизводство. Документы были длинными и многословными, несмотря на то, что законы требовали краткого и ясного изложения, точности фактов.

Тяжелым «канцелярским» оставался стиль документов. Недаром доктор законоведения Н. В. Варадинов в своих сочинениях по делопроизводству ратовал за ясный, «легкий деловой» слог документов, за искоренение таких канцелярских выражений, как: «следующие мне деньги», «долгом поставляю уведомить», «честь имею покорнейше просить», «таковой», «каковой», «вышепоименованный» и т. п.⁸

В «Общем учреждении министерств» особым этапом делопроизводства объявлялась «ревизия дел». 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. Директору департамента предписывалось законом каждый месяц проводить проверку исполненных и неисполненных документов по регистрационным журналам и настольным реестрам и представлять об этом ведо-

⁸ Н. В. Варадинов. Делопроизводство, или теоретическое и практическое руководство к гражданскому и уголовному коллегиальному и одноличному письмоводству, к составлению всех правительственных и частных деловых бумаг и к ведению самих дел, с приложением к оным образцов и форм., ч. I, СПб., изд. 1, 1857, стр. 154.

Кроме того, было определено, что высшие учреждения и власти с подчиненными и равными им сносятся непосредственно. Непосредственные сношения между собой по всем делам имели также уездные и городские учреждения одной губернии. Низшие учреждения и должностные лица разных губерний и разных ведомств сносились между собой и с губернскими учреждениями непосредственно только в связи с получением справок¹².

Законы («Учреждение Государственного совета», «Учреждение Комитета министров», «Учреждение Правительствующего сената», «Общее учреждение министерств», «Общее губернское учреждение») определяли порядок сношений всех учреждений. Так, Государственный совет посылал манифесты и указы за подписью императора, Комитет министров — выписки из журналов, указы, доклады, правила./

{Сенат сносился с Государственным советом «посредством переписки министра юстиции с государственным секретарем»; с Синодом — посредством взаимных ведений; с учреждениями и лицами, не подчиненными Сенату — посредством копий 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 сносились между собой ведениями и известиями.

| Министры посылали в Государственный совет и Комитет министров представления или записки. Между собой министерства сносились отношениями или сношениями, с губернаторами — предложениями и предписаниями, получая от них представления.

Губернские учреждения получали от Сената указы, от губернаторов — предложения, от равных себе учреждений — сообщения и отношения. В ответ они посылали рапорты, донесения, представления.

Законы подробно определяли также порядок сношений уездных и городских учреждений.

|Переписку с частными лицами составляли так называемые «просительские дела и бумаги»,¹ 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 12 видов прошений — «тяжебные»

¹² Свод законов Российской империи. СПб., 1842, т. II, ст. 196, 197.

лялся по правилам, предусмотренными счетными уставами. «Отчет в делах» должен был содержать характеристику деятельности учреждения за год. Такие отчеты представляли департаменты, на их основе составлялся общий отчет по министерству. «Отчеты в делах» вносились в Государственный совет и рассматривались в его департаментах.

«Отчет в видах и предложениях» являлся планом улучшения работы министерства. Министры обязывались ежегодно подавать их царю.

Новой разновидностью внутренних документов XIX в. был устав. В соответствии с «Общим учреждением министерств» все министерства и их департаменты должны были иметь уставы и положения, определявшие их функции, права и обязанности. Каждое вновь образующееся учреждение разрабатывало свой устав.¹⁰ Так, законы 1807, 1836 гг. и др. о порядке деятельности товариществ по торговле, страхованию, по перевозкам и т. п. обязывали их разработать уставы. Проекты уставов должны были представляться в соответствующее министерство, а оттуда с заключением — в Комитет министров, который утверждал уставы. Уставы товариществ, имевших особые привилегии, утверждались Государственным советом¹⁰.

К внутренним документам относились также должностные инструкции, регистрационные журналы и описания самих документов — описи, ведомости дел и т. п.

Перепиской («отношениями») назывались документы, посылаемые учреждениями или должностными лицами другим учреждениям или лицам и получаемые от них, — указы, предписания, сообщения, ведения, отношения, уведомления, доношения, представления, отчеты, рапорты.

Переписка была строго регламентирована. Употребление той или иной разновидности документа в переписке зависело от степени подчинения учреждений и должностных лиц («властей»).

«Общее губернское учреждение» определило, что рапорты и доношения представлялись низшими учреждениями и должностными лицами высшим¹¹. Сообщениями, отношениями, ведениями сносились между собой равные учреждения и должностные лица. Указы, предписания, повеления поступали от высших учреждений и властей низшим.

¹⁰ ПСЗ Российской империи. Собрание первое, т. XXIX, № 22418; собрание второе, т. XI, № 9763.

¹¹ Свод законов Российской империи. СПб, 1842, т. II, ст. 194.

выдел недвижимого имущества). Рядные записи оформляли выделение дочери недвижимого имущества в качестве приданного. К ним прилагались росписи приданому. Крепостными актами считались также мировые сделки, уступочные и запретибельные загоны, договоры найма, духовные завещания.

Если эти акты не были составлены в присутственном месте, а были лишь засвидетельствованы там или у нотариусов и маклеров, то они назывались явочными. Крепостные и явочные акты записывались в специальные книги.

Акты домашние составлялись дома («домашним порядком»). В спорных случаях вопрос о их достоверности решался судом.

К актам состояния относились документы, удостоверяющие личность или принадлежность к какому-либо сословию — метрические книги, выписки и свидетельства из них, билеты и паспорта об отпуске лиц, состоявших на государственной службе, грамоты на дворянство, на достоинство князей, графов и баронов.

В делопроизводстве учреждений XIX в. устанавливается более четкая группировка документов в первичные комплексы и организация их хранения. Основным признаком группировки документов оставался предметно-вопросный, а главным видом первичных комплексов — дела. Корреспондентский и географический признаки применялись при формировании дел с перепиской присутственных мест и властей. По номинальному, авторскому и хронологическому признакам группировались внутренние документы.

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

Все входящие и отпуски исходящих документов 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.

Заглавие дела передавало его краткое содержание. Оно писалось на особом листе в начале дела и на обложке. На обложке, кроме того, указывались наименование учреждения, где дело было заведено, даты его начала и окончания, количество

(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. Жалобами назывались прошения, подаваемые тяжущимися сторонами в высшие учреждения на решения или действия низших учреждений.

Третьим видом просительских документов были отзывы — документы, подаваемые высшему звено 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 актами назывались 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 составления и засвидетельствования подробно говорится в «Законах гражданских».

Виды актов определялись их содержанием и порядком засвидетельствования. Законы предусматривали составление трех видов актов: укрепления имущества, актов состояния и актов-присутственных мест^{1а}.

Самым распространенным видом являлись акты укрепления имущества. В этом случае актом назывался письменный договор, составляемый по взаимному соглашению договаривающихся сторон. По порядку засвидетельствования эти акты делились на акты крепостные, явочные и домашние.

Крепостными и явочными актами оформлялись отношения, связанные с недвижимым имуществом и крепостными людьми. Крепостными актами назывались письменные договоры, «совершаемые у крепостных дел», т. е. составленные в присутственном месте в специальных «установлениях крепостных дел».

К крепостным актам законом относились купчие (на продажу недвижимого имущества) и закладные крепости (на залог недвижимого имущества), дарственные и отдельные записи (на переход недвижимого имущества от одного лица к другому, на

^{1а} Свод законов Российской империи СПб, 1857, т. X, ст. 707—924

Заведывал архивом архивариус с помощником и писцами. 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.

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 разновидности документов и для каждой из них устанавливаются правила их составления. Строжайшая регламентация составления и оформления, прохождения, регистрации и хранения документов в первой половине XIX в., призванная упорядочить делопроизводство, на практике приводит к усилению волокиты и многолетнему путешествию документов по инстанциям, к резкой бюрократизации государственного аппарата царской России.

Глава четвертая

ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО В УЧРЕЖДЕНИЯХ РОССИИ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX-НАЧАЛА XX в.

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.

В 60—70-х годах были проведены реформы в области управления. Они 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 буржуазии и создавали благоприятные условия для ее развития.

листов. В XIX в. обложки дел часто оформлялись типографским способом.

«Для хранения дел и деловых бумаг» в каждом учреждении создавался архив. Архивы делились на «текущие» и «окончательные». Согласно законодательству текущий архив составляли «документы и книги, которые нужны для справок и соображений по текущему производству дел». Окончательный архив составляли «дела, не подлежащие более решению и исполнению», т. е. ненужные для текущей справочной работы. 'В этот архив предписывалось сдавать дела по истечении трех лет' ¹⁴.

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» ¹⁵.

Для сдачи дел в архив составлялась опись всем делам за год. Она имела три графы, в которых указывались: порядковые номера дел, их заголовки и количество листов в деле. 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 «Принять 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.

По закону архив не имел права выдавать дело или выписку из документов без разрешения директора департамента, губернатора или вице-губернатора.

Установлен был строгий порядок уничтожения дел. В «Общем губернском учреждении» перечислялись категории дел, подлежавшие уничтожению через каждые десять 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 свое решение об уничтожении дел на утверждение губернатора ¹⁶.

¹⁴ Свод законов Российской империи. СПб., 1842, т. II, ст. 70, 71, 73.

¹⁵ Там же, ст. 75.

¹⁶ Там же, ст. 601.

ных организаций (Всероссийский земский и Всероссийский городской союзы, военно-промышленные комитеты), а также создание в противовес им особых совещаний — высших правительственных учреждений под председательством отдельных министров и подотчетных только царю. Уже в этом проявились первые признаки кризиса самодержавия.

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, их большей оперативности. Это обусловило появление новых черт процесса документирования и документационного обслуживания учреждений.¹ * Радикальные изменения в технике связи — появление механического транспорта — способствовали новой организации почтового дела, ускорению связи.

Новые средства связи — телеграф, телефон — привели к новым способам документирования, созданию новых видов документов — телеграмм и телефонограмм. Телеграф отвечал потребности быстрой передачи текста документов, и телеграммы получили широкое применение⁷

Телеграммы, подаваемые на телеграф, представляли запись текста (рукописную или машинописную), переданную по телеграфу — телеграфный бланк с наклеенной телеграфной лентой или расшифрованную рукописную запись.

Телеграмма отличалась от других документов только по внешнему виду. По своему содержанию она могла заменить многие виды документов.

Высокий тариф за передачу сообщений по телеграфу, поскольку оплачивается каждое слово и знак препинания, явился причиной создания особого телеграфного стиля изложения: в телеграммах не употребляют предлогов, союзов; возможность искажения текста при передаче обусловило простые грамматические конструкции, написание чисел словами; написание условного адреса (например, «Каспийско-Романинское нефтяное

Одновременно были приняты меры по укреплению органов полиции, губернской администрации, жандармерии. Эти меры усилили правительственный аппарат, помогли царизму преодолеть революционную ситуацию, приспособить надстройку к буржуазным производственным отношениям. В. И. Ленин писал: «Если бросить общий взгляд на изменение всего уклада русского государства в 1861 году, то необходимо признать, что это изменение было шагом по пути превращения феодальной монархии в буржуазную монархию»¹.

~5~этот период из высших государственных учреждений продолжали существовать Государственный совет, Комитет министров, Сенат. В 1861 г. было создано еще одно высшее учреждение — Совет министров. Он 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 создавались другие совещательные подразделения — советы, комитеты. Если раньше в канцелярии министра решались наиболее важные дела, то теперь она превратилась в орган связи министра с аппаратом министерств?

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 таких уступок 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 характерно создание общественных буржуаз-

¹ В. И. Ленин. Поли, собр соч., т. 20, стр. 165-. 54

кументирования, максимальном использовании новых средств связи. Делопроизводство государственных учреждений, скованное нормами прошлых веков, 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.

Управление учебными заведениями округа осуществляли попечитель и созданный при нем совет. Делопроизводство по управлению округом было сосредоточено в канцелярии попечителя. Во главе ее стоял правитель.

Большую роль в организации делопроизводства в канцелярии попечителя играли окружные инспекторы. На их предварительное рассмотрение поступали документы по курируемым ими учебным заведениям. Они исполняли документы, составляли проекты резолюций.

В связи с тем, что за десятилетие (1897—1907) число учебных заведений увеличилось приблизительно в два раза, количество документов в канцелярии возросло более чем в два с половиной раза. Со всеми входящими документами знакомился правитель канцелярии. Значительную часть их он затем направлял помощнику попечителя и окружным инспекторам, а часть готовил для доклада попечителю округа.

Правитель канцелярии подписывал все исходящие документы. Подсчитано, что при условии затраты на каждый входящий документ 3 мин., а на каждый исходящий — 5 мин., правителю* канцелярии требовалось только на работу с документами 19 часов 14 минут в сутки.

Поэтому в канцелярии Московского учебного округа уделяли большое внимание совершенствованию делопроизводства и прежде всего сокращению переписки. Так, секретарю Попечительского совета, который собирал справки и другие предварительные сведения, было предоставлено право «для сокращения переписки» обращаться самому с требованием «о доставлении оных к местам и лицам, заведовавшим отдельными частями в-округе».

Попечителем издавались специальные распоряжения по вопросам делопроизводства. Принимались решения о порядке движения документов: о рассмотрении и направлении ходатайств на имя попечителя и т. д.

В канцелярии попечителя Московского учебного округа были элементы механизированной обработки документов. Так, помет-

общество» — «Рома-нефть»). В целях сокращения текста, а также сохранения тайны, стали применяться кодированные телеграммы.

Особым видом телеграфных сношений являются «переговоры по прямому проводу», представляющие собой запись устных сообщений на ленты. Иногда ленты наклеивались на бланки.

С изобретением телефона связано появление телефонограмм — запись информации, переданной по телефону.

Возникают такие способы документирования, как стенографическая запись, фотография, звукозапись, которые вызвали к жизни не только новый метод фиксации информации, но и новый вид документов — стенограммы, фотодокументы, фонограммы.

„----Потребность в дословной записи живой речи привела к широкому применению стенографии как особого приема быстрой записи. Она представляет собой специальный способ документирования. С помощью этого способа записывается любая речь, а под диктовку — любой документ. Быстрая запись обеспечивается условными знаками. Расшифрованная стенограмма представляет собой текст, написанный от руки или на машинке, ^-s

Происходят существенные изменения в способе изготовления 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 изготавливаться чаще всего типографским способом, что значительно упростило 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, облегчилось его прочтение. 7^”

Новым явлением была дальнейшая специализация в области документирования. Так, строительство железных дорог, фабрик, заводов, привело к интенсивному развитию технической документации.

Капиталистические предприятия, банки, заводы, фабрики, железные дороги нуждались в ускорении процессов документирования и переписки, в широком внедрении новых способов д.о-

га система работы с документами значительно ускоряла их исполнение, облегчала использование документов в справочных целях.

Большой интерес представляли работы И. И. Рихтера, которые можно рассматривать так же как попытку рационализации делопроизводства. Прежде всего значительный интерес представляет предложенная им система классификации документов в делопроизводстве управлений казенных железных дорог.

В 1881 г. Рихтером была разработана номенклатура дел управления Николаевской железной дороги. В 1891 г. она стала применяться и в управлении С.-Петербургско-Варшавской дороги.

Изучив опыт постановки делопроизводства на иностранных железных дорогах, И. И. Рихтер пришел к выводу, что разработанная им классификация устарела. В 1911 г. вышла его книга «Опыт нормальной классификации делопроизводства, счетоводства и статистики казенных железных дорог (по десятичной системе)²», где предлагается применить в делопроизводстве казенных железных дорог десятичную систему классификации документов.

Десятичная система впервые была предложена в 1876 г. американским библиографом Мельвилем Дьюи как основа классификации наук. Позднее она была принята международным библиографическим институтом в Брюсселе для классификации книг. Сущность десятичной системы классификации заключается в следующем.

Вся совокупность человеческих знаний и, соответственно книг, первоначально делится на 10 классов, каждый из которых обозначается цифрами от 0 до 9. Перечень этих классов составил главную таблицу классификационной схемы: 0. *Общие вопросы*

1. Философия
2. Религия
3. Социальные науки
4. Филология
5. Чистые науки (математика и естествознание)
6. Прикладные науки
7. Изящные искусства
8. Литература
9. История, география.

² В 1912 г. и 1914 г. выходят второе и третье издание этой работы под названием «Свод нормальных классификаций делопроизводства и делопроизводства казенных железных дорог (по десятичной системе)».

ки на документах (о получении, регистрации, направлении на исполнение, об исполнении и др.) делались с помощью механических нумераторов и штампов.

Последовательность обработки и исполнения документов была тщательно продумана. Так, на каждом входящем документе ставилась дата получения. При регистрации документа на нем ставился штамп, в котором указывалось название канцелярии, дата и номер документа, стол, где он должен исполняться, номер дела, в которое подшивался документ после исполнения. На документах, которые подлежали рассмотрению окружного инспектора, от руки или штемпелем проставлялась его фамилия (например, «Н. Я. Никитинскому», «По приказанию г. Попечителя А. А. Никифорову»). Следовательно, уже на этапе регистрации определялся исполнитель документа.

Решение вопроса, затронутого в документе, оформлялось резолюцией инспектора, которая представляла собой часть готового текста ответа. Документ с резолюцией инспектора направлялся попечителю, который обычно выражал свое согласие с решением и делал отметку «согласен».

На документах, рассматриваемых попечителем, резолюции, составленные им, были конкретными и краткими: «выдать», «разрешить», «утвердить», «разъяснить отрицательно» и т. п.

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.

В начале XX в. появляются 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, делалась отметка об исполнении («исполнено» и дата), позднее с помощью специального штемпеля, который включал дату и номер регистрации.

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.

Итак, в канцелярии попечителя Московского учебного окру-

- 7. Личный состав 8
- Эксплуатация дорог 9.
- Ответственность

Каждый класс делился на отделы. Так, 4 класс — «Подвижной состав» — делился на отделы: 4. *Подвижной состав*

- 40. Общие вопросы
- 41. Общие устройства для паровозов и вагонов
- 42. Паровозы
- 43. Вагоны
- 44. Подвижной состав специального назначения
- и т. д.

Путем деления отделов на подотделы достигалась дальнейшая детализация понятий в соответствии с более узкими направлениями деятельности. Например, 42 отдел — «Паровозы» — делился:

- 42. *Паровозы*
- 420. Общие вопросы
- 421. Паровой котел паровоза
- 421.1. Парообразование и сгорание топлива
- 421.7. Приборы для нагрева пара
- 421.71. Различные системы перегревателей
- и т. д.

Индексы в таблицах И. И. Рихтера получались довольно сложные. Классификационные номера должны были обозначаться в правом верхнем углу каждого документа. Если документ касался двух или более подразделений схемы, то на нем выставлялись все номера. Группировка документов должна была производиться по одному высшему номеру. По мнению Рихтера, рациональные методы классификации должны были устранить затруднения в справочной работе с документами и организации их хранения.

Частичный опыт применения десятичной классификации документов И. И. Рихтера был проведен в некоторых службах Северо-Западной и Николаевской железных дорог. Полному и повсеместному внедрению этой классификации помешала первая империалистическая война.

В 1915 г. выходит книга Рихтера «Правила деловодства и делохраниения казенных железных дорог», в которой рассматриваются меры по улучшению делопроизводства³.

³ И. И. Рихтер. Правила деловодства и делохраниения казенных железных дорог. Пгр., 1915.

В свою очередь, каждый класс делится на десять отделов, каждый отдел на десять подотделов, обозначаемых также цифрами от 0 до 9.

Сочетание цифр на каждой ступени деления давало общий индекс (условное обозначение), под которым значилась книга в библиотеке.

Так, третий класс — «Социальные науки» — делился на такие отделы:

3. *Социальные науки*. 30.

Общий -31. Статистика

32. Экономика

33. Право.

34. Управление

35. Страхование

36. Образование

37. Торговля

38. Быт

Третий отдел третьего класса — «Право», — например, делился на подотделы: 33. *Право*

330. Общие вопросы и философия права

331. Международное право

332. Государственное право

333. Уголовное право

334. Военное и морское право

335. Источники права

и т. д.

В результате книга, например, по источникам права имела индекс 335, где цифра 3 означает класс («Социальные науки»), следующая цифра 3 — отдел класса («Право»), цифра 5 — подотдел отдела («Источники права»).

Используя принцип десятичной классификации, И. И. Рихтер первоначально разделил всю документацию управлений железных дорог на следующие десять классов в соответствии с отраслями их деятельности: 0. *Общие вопросы*

1. Администрация

2. Финансы, счетоводство и статистика

3. Путь и сооружения, здания и станции

4. Подвижной состав

5. Средства сношений

6. Инвентарное имущество, запасные части

гались две цели: прямое направление документа к исполнителю и краткость адресования документа.

В Положении говорилось о необходимости механического воспроизведения текста циркуляров, полевых книжек и т. п. Для этого предписывалось снабжать все штабы, управления и канцелярии «в достаточном количестве пишущими машинками, приборами для регистрации по карточной системе, гектографами и другими множительными аппаратами...».

Все секретные документы для ускорения работы с ними были разделены на две категории: «секретные» и «не подлежащие оглашению». С той же целью ускорения исполнения документов вместо одной категории определения срочности исполнения — «спешно» — стало употребляться две: «спешно» означала немедленное исполнение; на документах, исполняемых к определенному сроку, ставилась надпись «срочно».

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 получен.

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, кому он был адресован;

не входить в высшие инстанции с документами, решение которых входит в компетенцию данного 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 потел ефону».

Для лучшего контроля за исполнением документов предлагалось неисполненные документы, «выполнение которых задерживается ожиданием ответа», хранить отдельно от документов, по которым не требуются предварительные запросы. Было дано определение термину «исполненная бумага». Исполненным документ считался тогда, когда затронутый в нем вопрос «разрешен окончательно». Особое внимание в положении обращалось на составление и оформление документов. Определялось, какие

Задачами рациональной постановки делопроизводства Рихтер считал сокращение количества документов путем определения числа их видов (например, для управления казенных железных дорог он предлагал оставить рапорт, предписание, отношение), а также сокращение числа делопроизводственных операций путем строгого разграничения «важных и маловажных сношений» с изъятием последних из сферы регистрации и классификации.

Существенной проблемой в организации делопроизводства И. И. Рихтер справедливо считал централизацию регистрации, классификации и архива для целого управления. Как известно, эта идея противоречила «Общему учреждению министерств» 1811 г., создававшему множество регистрационных центров кг архивов.

Каждый документ, предлагал И. И. Рихтер, должен проходить через две инстанции: центр (регистрация) и отдел (исполнение). Случаи, когда один и тот же документ требует исполнения в двух или более отделах, должны составлять исключения при условии «(рационального распределения предметов ведения между службами, частями, отделами, отделениями и делопроизводствами)⁴».

Наконец, Рихтер подчеркивая, что усовершенствование 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 существующая система делопроизводства. Новая организация его была закреплена «Положением о письмоводстве и делопроизводстве в военном ведомстве».

Положением упрощалась техника переписки. Прежде 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.)

Были определены новые правила адресования документа — «всегда по назначению штатной должности вне зависимости от того, кто в данное время эту должность исполняет». Этим дости-

⁴ *И. И. Рихтер*. Правила деловодства и делохраниения казенных железных дорог. Пгр. 1915, стр. 7.

Глава пятая

СИСТЕМЫ СПЕЦИАЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ В УЧРЕЖДЕНИЯХ РОССИИ XVI-НАЧАЛА XX В.

I. Документация бухгалтерского учета

Возникновение документации бухгалтерского учета относится к XVI—XVII вв., когда в результате развития хозяйственной деятельности приказов появляется необходимость учета состояния денежных и материальных ценностей.

В тот период в бухгалтерском учете применялась простая система учета хозяйственной деятельности. В начальной стадии развития такой системы учета в учреждении обычно велась одна книга, в которой записывались операции по всем направлениям хозяйственной деятельности. Учетные книги были просты по своему оформлению. В них не было графления и выделения подлежащих подсчету цифр в столбец. Особенностью ведения учетных книг было также то, что записи в них были различной подробности и носили описательный, повествовательный характер.

Но уже в XVI в. для отдельных видов операций заводятся самостоятельные книги. Так, денежные операции стали записываться в приходно-расходных книгах денежной казны; для учета сбора пошлин на внутренних таможах заводились таможенные книги; для учета урожая — умолотные, для учета сбора урожая — приходно-расходные книги хлебных запасов и т.д.

Постепенно в книгах для удобства подсчета цифры выписываются столбцом, появляется графление, левые страницы книги отводятся под приходные операции, а правые — под расходные.

В силу расширения торговых связей, когда операции совершались на стороне, а не в самом хозяйстве, когда нужно было иметь доказательства их совершения, появляются оправдательные документы (расписки, росписи и др.) в получении денежных и материальных ценностей и служащих основанием для записи операций в учетные книги.

Простая система бухгалтерского учета не сложна по своему построению. Но она в то же время имеет ряд существенных неудобств. Вследствие того, что при простой системе учета учитываются отдельные стороны хозяйственной деятельности, об общих результатах этой деятельности судить трудно. Чтобы установить состояние всех денежных и материальных средств на определенный промежуток времени, нужно произвести под-

документы пишутся на бумаге без бланка («всеподданейшие» 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.

Было отменено 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 предписывало «для часто повторяющихся бумаг с однообразным текстом «заготавливать печатные или литографированные бланки» с неизменяемой частью текста.

Содержание текста предписывалось излагать «ясно, кратко и точно, без неидущих к делу фраз учтивости (господин, имею честь...), титулов, без заключительных фраз (о вышеизложенном доношу), без ссылки в тексте на то, что вызвало переписку».

И, наконец, 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 по предметам и установления сроков хранения дел в архивах»⁵.

Таким образом, в канцелярии попечителя Московского учебного округа, управлениях железных дорог, военном ведомстве предлагались довольно эффективные меры по рационализации делопроизводства: четкое разграничение функций управления, различные способы сокращения числа документов и путей их движения в учреждении, организация фактического контроля за исполнением документов, последовательность обработки и исполнения документов, централизация регистрации, применение трафаретных текстов, техническое оборудование делопроизводственных служб.

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

⁵ «Положение о письмоводстве и делопроизводстве в военном ведомстве» СПб., 1911.

двум бухгалтерским счетам. Для этого при двойной системе учета на каждую хозяйственную операцию заводится самостоятельный счет со своим названием (например, счет кассы — для учета движения наличных денег, счет товаров — для учета движения товаров, счет имущества — для учета движения имущества и т. д.).

Бухгалтерский счет представляет собой двухстороннюю таблицу для записи однородных операций. Левая сторона счета называется «дебетом», а правая — «кредитом». В дебет счета записывается увеличение сумм, а в кредит — уменьшение сумм.

Бухгалтерский счет имеет следующий вид:

Дата	Название операции	Дебет		Дата	Название операции	Кредит	
		Руб.	Коп.			Руб.	Коп.

Между счетами устанавливается корреспондирующая связь, т. е. определяется какой счет с каким счетом должен иметь взаимосвязь, чтобы можно было произвести запись по этим счетам. Так, например, счет кассы обычно связан со счетом товаров, счетом имущества и т. д.

Как же производится запись операций по двойной системе бухгалтерского учета? Приведем пример.

За наличные деньги куплено товаров на сумму 20 руб. 70 коп. Тогда эта операция оформляется так: 20 руб. 70 коп. записывают в «дебет» счета товаров, и ту же сумму — в «кредит» счета кассы, так как в этом случае счет товаров увеличивается, а счет кассы уменьшается на одну и ту же сумму.

При двойной системе бухгалтерского учета записи операций ведутся в соответствующих бухгалтерских книгах. По характеру записей эти книги делятся на два вида: «журнал» и «главная».

Журнал — это основная книга, в которой регистрируются все виды операций в хронологической последовательности, по времени их свершения с указанием дат и суммы оборота. Назначение журнала заключается в том, чтобы обеспечить контроль за правильностью записей операций в другой основной книге — главной.

счета по «приходу» и «расходу» всех отдельных учетных книг и, ссумировав их," вывести общий итог. Причем, если таких учетных книг будет много, то подведение общего итога окажется еще более затруднительным.

Простая система бухгалтерского учета могла удовлетворять потребностям учета хозяйственной деятельности учреждений и частных предприятий лишь до определенного момента. Неуклонное расширение и усложнение их хозяйственной деятельности в XVIII в. все решительнее требовали применения более оперативной постановки учета. Тогда на смену простой системе учета пришла двойная система бухгалтерского учета.

Возникновение двойной системы бухгалтерского учета относится еще к XI в. и связано с деятельностью итальянских банков. В последующем эта система постепенно совершенствовалась. Во второй половине XV в. она получила описание в трудах итальянцев Бенедикто Котрульи и Луки Пачиолло ¹.

К началу XVIII в. двойная система бухгалтерского учета получила теоретическую разработку и широкое применение во многих западно-европейских странах. В России первые упоминания о применении двойной системы учета имеются в законодательстве первой четверти XVIII в., когда в русском языке появляются такие термины, как «баланс», «дебет», «кредит», «бухгалтер», связанные с этой системой учета.

Особенностью двойной системы бухгалтерского учета и ее преимуществом перед простой является то, что эта система дает возможность иметь представление не только об отдельных сторонах хозяйственной деятельности учреждения или предприятия, но и об общих результатах этой деятельности на тот или иной промежуток времени. Это достигается путем составления баланса — особой таблицы, показывающей состояние всех хозяйственных средств на определенную хронологическую дату.

Система двойного бухгалтерского учета предполагает систематическую регистрацию всех хозяйственных операций путем двойной записи. Каждая операция, выраженная в денежной сумме, записывается не один раз в какой-либо учетной книге, как это делается при простой системе учета, а дважды, по

¹ А. И. Лозинский. Курс теории бухгалтерского учета. М, 1939, стр. 436—440; Я. А. Кипарисов. Курс теории бухгалтерского учета, М, 1950, стр. 8—11.

² См. В. Ф. Широкий. Вопросы торгового учета в законодательных актах и экономической литературе России XVIII в. Труды Ленинградского института советской торговли им. Ф. Энгельса, вып. III, Л., 1940, стр. 51—87.

Итоги сумм актива и пассива в балансе должны быть обязательно равны между собой. Это одно из обязательных условий составления *баланса*. Равенство итогов основано на том, что в активе может быть показано столько средств, сколько их имеется в пассиве. Каждая выраженная в деньгах величина в активе должна иметь источник покрытия, показанный в пассиве.

Сведения для составления баланса берутся из главной книги («сальдо») на день составления баланса (например, остаток наличных денег, товаров, задолженности и т. д.). Выведенные по всем счетам остатки группируются на активные и пассивные, суммируются и записываются в соответствующие части баланса.

Балансы являются не только важным средством учета, но и ценными историческими источниками для изучения хозяйственной деятельности учреждений и предприятий. Анализ балансов дает возможность определить степень рентабельности их работы за определенный промежуток времени.

В XIX в. в России продолжала развиваться двойная система бухгалтерского учета. Она постепенно занимала доминирующее место, поскольку удовлетворяла интересам развивающейся промышленности и торговли. Особенно интенсивно разрабатываются вопросы торгового учета. Появляется ряд специальных работ по постановке бухгалтерского учета по двойной системе в помещичьих имениях, на фабриках и заводах.

Вопросы бухгалтерского учета находят отражение в законодательстве. В 1848 г. был издан «Общий счетный устав»³, который излагал общие правила учета в государственных учреждениях и счетные уставы по отдельным министерствам.

Устав определил задачи учета. В нем указывалось, что учетные документы «должны представлять верные **сведения о состоянии, движении и всех вообще оборотах капиталов...**». Он определил систему учетных и счетных книг и требования, предъявляемые к ним.

Учетные книги делились на два вида: а) приходо-расходные для учета денежных средств и «материальных капиталов» и б) расчетные или «бухгалтерские». Все книги имели графление по установленной форме.

Правила ведения книг предусматривали запись каждой статьи за отдельным номером, постраничные итоги и «транспорт» (перенос постраничного итога на следующую страницу).

³ Свод законов Российской империи. СПб, 1848, т. IX, кн. I, разд. I—II

Главная книга отличается от журнала тем, что в ней записываются все виды операций не в хронологическом порядке, как это делается в журнале, а в систематической последовательности, по дебету и кредиту корреспондирующих счетов. Эта книга представляет собой не что иное, как сброшюрованные вместе все бухгалтерские счета, по которым и разносятся суммы оборота по соответствующим операциям. Сведения эти берутся из журнала

На основании записей в главной книге впоследствии составляется «баланс»

Баланс — это принятый при двойной системе бухгалтерского учета способ отражения всех средств на определенный промежуток времени в обобщенных показателях. Отличительной чертой баланса является то, что в нем показывается состояние средств в двух органически связанных между собою направлениях. С одной стороны, в нем показывается состав и размещение средств, или куда вложены эти средства на момент составления баланса, а с другой — показываются источники образования средств, откуда они получены

Та часть баланса, в которой отражается состав и размещение средств, носит название «актива», а та часть, где показываются источники образования средств, называется «пассивом».

Баланс составляется в виде двухсторонней таблицы, в которой слева расположены статьи актива, а справа — пассива. По форме баланс выглядит так:

Баланс на 1 января _____					
года					
Актив				Пассив	
	Сумма			Сумма	
Статьи	Руб.	Коп.	Статьи	Руб.	Коп.
Оборудование	3000	—	Первоначальный капитал	5000	—
Материалы	2000	—	Прибыль	3000	—
Товары	8000	—	Кредиторы	1000	—
Дебиторы _____	<u>2000</u>	—	Наличный капитал	<u>6000</u>	—
Итого	15000	—	Итого	15000	—

шенные способы учета, применяется метод копирования — воспроизводство однотипных счетных документов и счетных записей. Появился новый вид учета — копиручет (1905 г.)

Однако механизация и копиручет в работе предприятий царской России не получили распространения

2. Документация статистического учета

Статистический учет — это количественный учет массовых явлений. В отличие от бухгалтерского учета статистический учет связан с фиксацией однородных, типичных явлений общественной жизни (например, динамика численности населения, поголовья скота и т. д.).

Зарождение статистического учета, так же как и бухгалтерского учета, относится к XVI—XVII вв. В то время разнообразными документами статистического учета являлись писцовые, переписные, дозорные, приправочные книги.

Особенно важное значение имеют писцовые книги. Они содержат чаще всего описания городов. При описании городов отмечались их укрепления, церкви, монастыри, улицы, население (по улицам и слободам), городские земли. Описывались также уезды. В этих случаях указывались села, деревни, пустоши, население. Писцовые книги составлялись в целях учета земель и податных лиц, проверки прав пользования землей и закрепления этих прав. После закрепощения крестьянства писцовые книги имели значение крепостных документов.

Дозорные книги представляли записи результатов проверки жалоб населения дозорщиками, когда та или иная местность подвергалась разорению (вследствие войн, эпидемий и т. д.).

Переписные книги содержали общие подворные переписи населения, которые были предприняты в 1646 г и в 1678 г.

Приправочные книги представляли списки с писцовых, дозорных и других книг и документов XVI в, которые давались писцам XVII в для справок.

Все эти книги содержат ценный первичный статистико-экономический исторический материал⁴

В XVIII в появляются новые виды документов статистического учета. Так, значение статистических источников имеют

⁴ См. С. Б. Веселовский. К вопросу о научном описании писцовых, дозорных и переписных книг Московского государства XVI—XVII вв. «Архивное дело», 1939, № 57, А. Ц. Мерзон. Писцовые и переписные книги XV—XVII вв, М, 1956

Подчеркивалось требование о своевременности записей, их точности. Запрещались подчистки в книгах и их порча.

К счетным книгам относились «насто́льные реестры» — приходо-расходные журналы. В некоторых присутствиях насто́льные реестры назывались «наблюдательными журналами» или «казначейскими журналами». Насто́льные реестры велись в присутствии и заменяли постановления последнего о приходе и расходе капиталов. Кроме того, велись «дневные кладовые записки» — журналы для учета прихода и расхода денег в кладовых.

Бухгалтерские книги должны были давать точные сведения о состоянии всех капиталов учреждения в целом и его частей по отдельным счетам. По окончании года бухгалтер должен был составлять «годовые перечни» и делать общую проверку всех книг.

Все записи в книгах производились на основании оправдательных документов: указов и предписаний о приходе и расходе капиталов, объявлений, записок, уведомлений, прошений, доверенностей, деклараций и др. Оправдательные документы регистрировались и на них проставлялся номер статьи книги, где они были записаны.

Счетный устав предусматривал отчетность «в делах счетных», представлявшую месячные и годовые отчеты, составляемые на основании книг. Отчеты представлялись после ревизии с приложением оправдательных документов. Месячные отчеты состояли из выписок из счетов в виде ведомостей или копий книг «слово в слово». В годовых отчетах должны были показываться приходы и расходы, остатки и долги капиталов.

В конце XIX — начале XX в. существенных изменений в документации бухгалтерского учета не произошло. Новым явилась лишь разработка теории бухгалтерского учета, которая началась в России в 80-х годах XIX в. с изданием журнала «Счетоводство».

Развитие капитализма, переход его в стадию империализма, организация синдикатов, трестов усложняет аппарат управления капиталистическими предприятиями, приводит к развитию контрольно-учетных функций государства. Старые приемы бухгалтерского учета уже не соответствовали новым организационным формам монополистического капитализма.

Большое внимание в теоретических работах уделяется технике учета — механизации массовых объектов хозяйственных операций. В начале XX в. за рубежом в бухгалтерский учет внедряются свободные листы и карточки как наиболее совер-

ставляли губернские сводки, которые затем служили основанием для подсчета населения по всей России.

В XVIII в. зарождается идея создания центрального органа статистического учета. Известный «прибыльщик» Алексей Курбатов предложил проект создания особой Кабинет-коллегии, на которую предполагалось возложить функции всероссийского статистического учета. Но этот проект в то время не был осуществлен. Такой орган был создан только в XIX в.

Развитие статистического учета в XIX в. характеризуется появлением уже в начале века специальных статистических учреждений. В 1802 г. Министерство внутренних дел обязало губернаторов представлять в министерство сведения по [разным разделам статистики. В 1811 г. при вновь образованном Министерстве полиции было создано Статистическое отделение. Оно рассматривало отчеты губернаторов и составляло на основе их сводные статистические данные. В этом отделении сосредоточивались данные о населении. По другим отраслям статистики сведения поступали в другие ведомства. Так, Хозяйственный департамент Министерства внутренних дел и Министерство финансов собирали сведения о продовольствии, хлебных запасах, о ценах на продовольствие.

С 1834 г. функции статистического учета были переданы Министерству внутренних дел, в составе которого было образовано Статистическое отделение. Основной задачей было собирание сведений по всем вопросам деятельности Министерства.

В 1835 г. были учреждены губернские статистические комитеты. Они должны были собирать статистические сведения, главным образом от местных административных органов для годовых отчетов губернаторов.

В 1852 г. Статистическое отделение Министерства внутренних дел было преобразовано в Статистический комитет (с 1857 г. — Центральный статистический комитет). На него было возложено собирание и обработка всех статистических сведений для правительства. Губернские статистические комитеты стали местными органами Центрального статистического комитета.

Статистическими обследованиями первой половины XIX в. были переписи населения. Основными источниками определения численности населения России продолжали оставаться ревизии. Последняя, десятая, ревизия была проведена в 1858 г. Основой ее были словесные показания, записываемые обычно* без проверки и уточнений в реестры. По ним составлялись ревизские сказки.

церковные метрические книги. Их начали вести в церквях с 1702 г. для учета бракосочетания, рождения и смертности населения. Метрические книги сообщают сведения: фамилии бракосочетающихся, кто, когда и где родился, имя новорожденного, кто родители крещеного, кто его кум и кума. Все эти сведения имели значение для установления родства того или иного человека, особенно необходимого для присвоения дворянского титула.

Указом Петра 1 от 25 ноября 1718 г.⁵ для учета населения в целях более полного налогового обложения были введены подушные переписи населения (вместо подворных). Подушные переписи должны были обеспечить данные для обложения населения подушной податью и разверстки рекрутского набора. Первые подушные списки населения (так называемые «сказки») были составлены в 1720—1721 гг. и затем были подвергнуты проверке — ревизии. Последующие подушные учеты населения стали называться «ревизиями», а списки населения — «ревизскими сказками».

Ревизские сказки были основными документами учета населения при ревизиях. В них в порядке номеров семей учитывались «души» мужского и женского пола с указанием их имен и возраста.

Ревизские сказки представляют незначительный интерес для изучения социально-экономической истории Русского государства. Они содержат мало сведений, не выясняют ряда существенных моментов учета населения. В них не указывалось имущественное положение «душ», их профессии, национальность и другие данные. Кроме того, ревизии не охватывали учетом всего населения. Из переписи исключались, например, дворяне, казаки, нерусские народности, военнослужащие. В ревизские сказки заносилось лишь русское население, подлежащее податному обложению.

Однако, несмотря на недостатки, данные «сказок» при некоторых ревизиях представляют хороший материал для статистики населения, его учета. Так, данные ревизий послужили в свое время основой для составления великим русским ученым М. В. Ломоносовым трактата «О сохранении и размножении российского народа»⁶.

Ревизские сказки были первичными документами статистического учета населения. На основании их казенные палаты со-

⁵ ПСЗ Российской империи. Собрание первое, т V, № 3245

⁶ Всесоюзная перепись населения — всенародное дело. М., 1969, стр. 13-

лений правительственных статистических исследований и б) развитием земской статистики.

В 1863 г. было издано новое положение о статистических учреждениях Министерства внутренних дел, по которому на вновь созданный Статистический совет возлагалась разработка планов, организации и способов проведения периодических переписей; Центральный статистический комитет, ставший исполнительным органом Совета, должен был проводить статистические работы, обрабатывать сведения, представляемые губернскими статистическими комитетами, различными Министерствами и ведомствами.

В 1897 году была проведена первая всероссийская однодневная перепись населения. Подготовительными мероприятиями переписи было составление списков населенных мест. При переписи населения данные вносились в личные (на каждое лицо) и в квартирные (на каждую квартиру) карточки. Для группы лиц каждой квартиры разрабатывался бланк списка. Переписные бланки по постановлению Международного статистического конгресса в Петрограде включали 15 вопросов (на практике ответы давались на первые пять: имя и фамилия, пол, возраст, семейное положение, род занятий).

Проводились переписи населения крупных городов — Москвы, Петрограда, Одессы, Риги, Екатеринослава и др. Общепринятыми переписными формулярами при городских переписях были подворная ведомость о количестве строений, водоснабжении, канализации и т. п.; квартирный лист о числе комнат, освещении, отоплении и пр.; личный листок. В 1916 году при городской переписи населения г. Саратова применялась еще продовольственная карточка, представлявшая собой учет потребления продовольствия и топлива.

Путем рассылки вопросных бланков Центральный статистический комитет проводил сельскохозяйственные переписи. В 1877—78, 1881, 1887 гг. были проведены переписи состояния земельных угодий всей страны; сведения о количестве рогатого скота собирались по отдельным губерниям. Переписи лошадей, производившиеся в военных целях, охватывали почти всю территорию страны.

Статистика промышленности проводилась слабо. Лишь земские статистические органы собрали много сведений о кустарной промышленности.

Не было организации статистики труда. Только отчеты фабричных инспекторов дают некоторые сведения и исследования с бюджетах рабочих.

В ревизских сказках отмечалось только два статистических признака: пол и возраст. Причем верность показаний о возрасте была сомнительна. В результате ревизии плохо определяли состав даже той части населения, которой они касались — податного населения.

Статистическими данными о численности населения России были не только ревизии. Центральный статистический комитет прибегал еще к ежегодному определению количества населения путем приблизительных вычислений по отчетам губернаторов. Эти расчеты не отражали, конечно, объективной действительности.

Текущий учет динамики населения велся в церковных метрических книгах. В церковном приходе велись три метрические книги: крещений, бракосочетаний, погребений. Записи в них отличались неполнотой признаков, были неточными, так как они переносились из черновых тетрадей.

В России не было общих текущих списков населения, зато было много частных текущих списков: списки городских обывателей, посемейные списки, призывные и т. д.

Основными статистическими источниками для изучения хозяйственной жизни в дореформенной России были отчеты губернаторов о состоянии губерний, обзоры министерств, отчеты департаментов.

К первым годам XIX века относится начало бюджетных обследований в России. Еще в последнее десятилетие XVIII века появляются описания крестьянских хуторов. Но они, хотя и были основаны на конкретных наблюдениях, давали величину бюджета в округленных цифрах.

Правительственная статистика имела серьезные недостатки: «изкая достоверность данных, их противоречивость, раздробленность между разными ведомствами. В. И. Ленин называл ее «горе-статистикой». Он писал: «В России..., кроме земской статистики, исследовавшей по-европейски небольшие отдельные уголки народного хозяйства, у нас имеется лишь лживая, неряшливая, канцелярски-путаная статистика разных «ведомств», скорее заслуживающая названия полицейской отписки»⁷.

Особенности развития документации статистического учета во второй половине XIX — начале XX в. определялись двумя обстоятельствами: а) дальнейшей централизацией всех нацрав-

⁷ В. И. Ленин *Поля*. собр. соч, т. 12, стр. 354. 74

возможность установления взаимосвязи всей совокупности признаков.

Земская статистика дала ценный материал о разных сторонах хозяйственной жизни России, хотя и имела существенные недостатки: отсутствие единства в собирании и разработке данных, разновременность обследований, невозможность сравнительного статистического изучения отдельных районов страны.

Во второй половине XIX в. проводились бюджетные обследования. Так, при исследовании русской поземельной общины в 1877—78 гг. Вольно-экономическим и Географическим обществами собирались и бюджетные данные. Бюджеты представляли собой описание двора (его состава, инвентаря, дохода и расхода).

В 90-х гг. появляется стремление образовать совокупность одинаково учтенных хозяйств; собранные бюджеты детально разрабатывались в табличной форме (комбинированные таблицы) и давали достаточно полное представление о хозяйстве описываемых семей. Бюджеты собирались путем рассылки бюджетных бланков корреспондентам статистического бюро.

Программа бланков изменялась и усложнялась. Воронежское статистическое бюро, например, разработало опросный бланк, содержащий несколько тысяч вопросов; московские опросные бюджетные тетради представляли собой большую папку с тремя десятками бланков, содержавших 43 таблицы. Такие бланки охватывали все приходы и расходы — личные и хозяйственные. Ответы на эти вопросы собирались путем устного опроса, опирались на память опрашиваемого крестьянина.

В начале XX в. ставился вопрос об использовании для бюджетной статистики крестьянских приходо-расходных записей. Был выработан тип крестьянского счетоводства, включавший в себя:

- а) опись имущества, запасов, долгов;
- б) ведомость по отраслям, культурам, скотоводству;
- в) кассовую книгу для учета потребительских и рабочих единиц, учета надоев молока и запасов натурой в день записи.

Бюджетное описание, как метод статистического исследования, воспроизводило полную картину крестьянского производства и устанавливало его количественную соизмеримость.

3. Дипломатическая документация

Внешние сношения Русского государства XVI—XVII вв. фиксировались в дипломатической документации, которая отлагалась в результате деятельности Посольского приказа. К числу

Своеобразной отраслью русской статистики была земская статистика. Возникновение и развитие ее было вызвано практическими задачами созданных в 1864 году земских учреждений; разработать вопрос о ценности и доходности земель и др. недвижимых имуществ как главных объектов налогового обложения. Однако вскоре основной целью статистических обследований земств стало изучение экономики крестьянских хозяйств.

Сначала земские учреждения пользовались материалами; правительственной статистики, а с 70-х годов при земствах создаются статистические бюро.

Сбор статистических данных проводился путем рассылки бланков с вопросами. Однако многие вопросы не были поняты опрашиваемыми. Поэтому наиболее рациональным был сбор статистических сведений экспедиционным путем, когда члены статистического бюро объезжали уезды и собирали материал об экономическом положении крестьян сначала по книгам волостных правлений (паспортной, о сборах и недоимках, поселенным спискам, актовым книгам нотариусов и т. д.), а затем путем, опроса домохозяев на общем сходе. Такая система статистических наблюдений впервые сложилась в Московской губернии и получила в литературе название московского типа земской, статистики.

Второй тип обследований выработала черниговская статистика, которая главное внимание обращала на выяснение количества земельной площади и ее хозяйственного значения. Поэтому организация работы черниговских статистиков была другой: вначале делались выписки из межевых книг по угодьям и составлялась топографическая карта. На месте работа начиналась с установления видов почв и сбора сведений об урожайности путем опроса.

Впоследствии разница двух типов обследования сгладилась. Статистические работы были направлены на выяснение экономического положения крестьян и определения ценности и доходности земельных угодий.

Основными видами документов статистического обследования при хозяйственных переписях были подворные карточки, поселенные бланки, описания частновладельческих хозяйств. Земская статистика разработала новый тип карточки, позволившей располагать цифры в порядке, облегчавшем их суммирование.

Земская статистика создала новую табличную форму обработки материала. Применялись простые таблицы, которые давали только статистическое описание зарегистрированных единиц (двор, хозяйство), групповые и комбинационные, дававшие

справку по отдельному вопросу или объяснение по нему, при этом лишенный официального характера, назывался меморандумом. Текущие сношения дипломатических представителей с иностранными правительствами поддерживались с помощью писем.

С русским правительством его дипломатические представители сносились реляциями, письмами, депешами. Реляции представляли собой донесения непосредственно императору по наиболее важным политическим вопросам. Реляции составлялись в результате детального, иногда длительного, изучения вопросов и отличались глубокой обстоятельностью. Письма адресовались на имя канцлера или вице-канцлера. Они писались по различным текущим вопросам. Сношения дипломатических представителей в форме писем отличались большой свободой.

Однако императорским рескриптом от 7 апреля 1717 г. применение писем было ограничено. В рескрипте предписывалось, чтобы дипломатические представители «впредь писали ко двору о всяких делах реляции на имя государя, а не письмами к канцлеру». Более широкое применение реляций привело к их делению на ординарные — по текущим вопросам, и секретные — сообщения о важных политических событиях.

Помимо реляций и писем, дипломатические представители в сношениях со своими правительствами пользовались депешами. Они представляли срочные донесения с места службы и посылались с курьерами или по почте.

Документами, которые дипломатические представители получали перед отъездом к месту назначения, были кредитивные грамоты, инструкции, паспорта. В кредитивных грамотах определялся ранг дипломатического представителя (полномочный посол, посол и т. д.). Кредитивные грамоты обычно составлялись в двух экземплярах — в виде оригинала и засвидетельствованной идентичной копии. Оригинал кредитивной грамоты вручался главе иностранной державы при представлении, а копия пересылалась канцлеру или статс-секретарю страны пребывания дипломатического представителя. Инструкция дипломатическому представителю определяла «образ его действий» и заменяла наказ. Она утверждалась и подписывалась императором. Паспорт, выдаваемый дипломатическому представителю, являлся удостоверением его личности и доказательством экстерриториальности.

Текущие указания правительства дипломатические представители получали в виде рескриптов, которые касались обычно или отдельных лиц, или отдельных вопросов. Рескрипты были

такой документации относятся договорные грамоты, акты объявления войны — взмётные, размётные, складные грамоты, опасные и проезжие грамоты (на проезд по территории государства).

Русские послы, направляясь в иностранное государство, получали наказы. В наказах по статьям определялись действия посла и за нарушение наказа он подлежал ответственности. О своей деятельности за границей посол докладывал правительству статейным списком, представлявшим отчет посла по статьям наказа. Статейные списки, как правило, не пересылались, а представлялись лично при возвращении посла из-за границы⁸.

В XVIII в. дипломатическая документация значительно усложняется по своему составу и характеру. Появляются новые разновидности документов, которых не было в XVII в., складываются определенные формы документов и порядок их оформления. При этом на формы дипломатической документации оказывали влияние нормы не только национального, но и международного характера. Все эти изменения во многом были обусловлены расширением и укреплением международных связей Русского государства и созданием в ряде стран постоянных дипломатических представительств.

Договорные отношения с иностранными государствами находят отражение в трактатах и договорах (соглашения по общим вопросам), конвенциях (соглашения по отдельным вопросам), инструментах (различных приложениях к договорам) и протоколах. По форме изложения эти акты носили торжественный характер. Большое значение придавалось и их внешнему оформлению. Они изготавливались с особой тщательностью. Помимо подписей представителей договаривающихся сторон эти акты скреплялись государственными печатями.

Сношения Коллегии иностранных дел и дипломатических представителей с иностранными правительствами осуществлялись рядом документов: нотами, мемуарами, меморандумами, письмами. Нотами назывались заявления или запросы, направляемые иностранному правительству. Мемуары, в отличие от нот, носили более деловой характер и составлялись по отдельным вопросам. Мемуар, сформулированный в сильных выражениях и содержащий решительные требования правительства, назывался ультиматумом. Мемуар, содержащий историческую

⁸ Н. В. Александренко. Русские дипломатические агенты в Лондоне в XVIII в., Варшава, 1897, стр. 146, 337—340.

В XIX веке личные ноты, посылавшиеся по вопросам важного и принципиального значения, имели форму письма с трафаретными вступительными и заключительными частями, подписывались дипломатическим представителем и писались на бланках.

В Министерстве иностранных дел составлялись политические доклады, отчеты, сводки, записи бесед, дневники, информационные бюллетени, обзоры прессы

Организация дипломатической службы во второй половине XIX в определялась новым положением о Министерстве иностранных дел, утвержденном 23 мая 1863 г. Оно определило следующие задачи политические сношения с иностранными правительствами, покровительство русской торговле и русских подданных за границей, содействие удовлетворению законных требований иностранцев по делам их в России.

На порядок составления и исполнения документов влияли такие факторы, как замена с 1887 г. французского языка русским в дипломатической переписке, установление с 1888 г. между центральными управлениями министерства, посольствами и миссиями срочных курьерских сообщений.

Дипломатическая документация характеризуется увеличивающейся секретностью и более строгим порядком документирования. Увеличивается число разновидностей дипломатических документов - ратификационные грамоты, политические доклады, отчеты, сводки, междуведомственная переписка, перехваченные телеграммы иностранных представителей, записи бесед, дневники, информационные бюллетени, обзоры прессы, консульская документация. Многие документы имели форму телеграмм, в значительной части шифрованных.

Своеобразной была систематизация документов Министерства иностранных дел. Было три типа первичных комплексов: а) сборники («наряды») однородных документов, объединенных хронологическим или корреспондентским признаками; б) «досье», составленные из разнородных документов по одному вопросу; в) коллекции, объединявшие всю входящую переписку министерства за один день.

Состав разновидностей документов этих комплексов один и тот же: телеграммы, депеши и письма посла, телеграммы и письма министра послу, ноты и памятные записки, «всепопданейшие» доклады, записки, составленные в министерстве по различным вопросам.

ординарными, секретными и секретнейшими. Для секретных сношений применялись также партикулярные (частные) письма, называвшимися иногда «цидулями», «цидулками», «особливыми письмами»

Дипломатическая служба России XIX в сосредоточивалась в Министерстве иностранных дел. Министр иностранных дел являлся официальным посредником в отношениях с другими государствами. К министру иностранных дел другой страны правительство обращалось через своих дипломатических представителей.

Ноты, сообщения, касающиеся отношений с другими странами, подписывались министром иностранных дел. По его распоряжениям составлялись проекты договоров, конвенции, официальные заявления, декларации и манифесты.

На министра возлагалось ведение переговоров о заключении международных договоров, наблюдение за их выполнением.

Министром, или его представителями, производился обмен ратификационными грамотами, которые подписывал император.

Международные сношения велись, как правило, не путем непосредственной переписки между ведомствами иностранных дел, а при посредстве командированных за границу лиц, называемых дипломатическими представителями или агентами.

Перед оформлением лица на пост дипломатического представителя данного государства у последнего спрашивалось согласие (агреман). Чаще согласие запрашивалось устно, иногда запиской без подписи и на бумаге без бланка с краткими биографическими данными будущего представителя. После получения агремана назначение дипломатического представителя оформлялось указом главы государства.

Лицо, назначенное дипломатическим представителем, получало за подписью императора письмо на имя главы государства, в котором он аккредитован. Оно называлось верительной грамотой и вручалось адресату лично вновь назначенным дипломатическим представителем. После этого посол рассылал членам дипломатического корпуса уведомление о вручении им верительной грамоты.

Отозвание дипломатического представителя оформлялось отзывной грамотой.

В дипломатической переписке новым видом документа были вербальные ноты. Они писались от имени представительства и адресовались министерству. Текст таких нот составлялся в третьем лице, они не имели подписи, печатались на бланках представительства.

умевшего в нескольких точных словах передавать большое содержание.

Состав военной документации XIX в. определялся законами 1812 г. о создании Военного министерства и об «Учреждении для управления большой действующей армии»⁹. В 1834 г. было издано «Положение о сокращении переписки в войсках», которое предусматривало единство и взаимосвязь документации соподчиненных воинских частей¹⁰.

8 Положении определялось, что в составе полковых канцелярий должны быть: а) «журналы входящих и исходящих бумаг» (в одной книге); б) «алфавит дел и бумаг»; в) «высочайшие» приказы, приказы начальствующих лиц и постановления; г) книга приказов по полку; д) алфавитные списки офицеров и рядовых; е) формулярные и кондуктные списки чинов; ж) списки умерших женатых рядовых; з) книги комиссариатские, провиантские; и) особый журнал «переменам вообще до полка относящимся».

Положение содержало идеи по сокращению пути движения документов к исполнителю: представления могли подаваться без особых предписаний; надписи и резолюции на самом документе оформляли решение вопроса; в случаях, когда не предполагалась дальнейшая переписка, отпуски документов могли не оставаться.

Состав документов военного ведомства второй половины XIX — начала XX в., организация их движения и исполнения определялись Сводом военных постановлений 1869 г., в котором нашли отражение военные реформы 60—70 годов XIX в. и «Положением о письмоводстве и делопроизводстве в военном ведомстве» 1911 г.

Основными видами переписки были рапорты, отношения, предписания, прошения, письма и записки. Употребление вида документа зависело от инстанции, в которую он посылался: в высшую — рапорт, в равную — отношение, в низшую — предписание. Личная переписка по служебным вопросам оформлялась письмами. В записках излагались личные соображения, объяснения, просьбы, приглашения.

Распоряжения начальствующих лиц объявлялись приказами, приказаниями, предписаниями, наставлениями (инструкциями). В приказах объявлялись общие распоряжения по войсковой части и по личному составу, наряды по части, приговоры судов

⁹ ПСЗ Российской империи. Собрание первое, т. XXXII, № 24975 и № 24977.

¹⁰ Там же. Собрание второе, т. IX, № 7529.

4. Военная документация

В XVI — XVII вв. среди документов по организации вооруженных сил следует отметить боярские книги, которые велись в Разрядном приказе. Они представляли собой именные списки бояр, окольничих, думных дворян, стряпчих, «начальных людей» в полках. В книгах указывались поместные и денежные оклады, перемены в служебной деятельности.

К военной документации XVI—XVII вв. относятся также «разряды» — ведомости распределения служилых людей по категориям, полковые и сотенные списки, «десятни», представлявшие собой войсковые списки дворян и детей боярских, наказы воеводам и списки воевод, «строельные» книги, содержащие сведения о экономическом характере городов.

В XVIII в. состав военной документации усложняется. Он определяется как Генеральным регламентом 1720 г., так и другими законодательными актами, касавшимися военного ведомства. От верховной власти Военная и Морская коллегии получали указы. Указания лично военачальникам оформлялись рескриптами, подписанными императором. Высшие военачальники доносили императору реляциями. Текущая служебная переписка между начальствующими лицами осуществлялась рапортами, донесениями, письмами. Последние применялись при сношениях высокопоставленных лиц.

Распоряжения подчиненным лицам оформлялись в виде приказов, ордеров, предписаний. Подчиненные докладывали своим начальникам рапортами и донесениями.

Прохождение военной службы военными, тактическое обучение войсковых частей и соединений определялись различными воинскими уставами.

Учет численности личного состава воинских частей велся в табелях, списках, ведомостях. Офицеры получали патенты начин, нижним чинам выдавались паспорта и аттестаты. Командировки военными оформлялись нарядами.

Ход боевых действий войск отражался в журналах военных действий, которые велись в каждой воинской части. Планы расположения и передвижения войск фиксировались в дислокациях, диспозициях и других видах документов.

Для большинства указанных видов документов постепенно складываются устойчивые формуляры. Большой выразительностью и лаконичностью отличались рапорты, донесения, реляции, наставления великого русского полководца А. В. Суворова,

В отношении всей этой документации в судебных учреждениях устанавливается определенный порядок ее составления и оформления.

В XIX в. высшей судебной инстанцией для всех учреждений уголовного и гражданского суда. Второй судебной инстанцией были палаты учреждений представляли уездные суды, магистраты, ратуши, надворные суды, межевые конторы, коммерческие и совестные суды, волостные- сельские правления.

«Общий указ гражданским губернаторам» от 3 июля 1837 г. вслед за «Учреждением для управления губерний» 1775 г. оставлял за губернаторами право надзора за судебным следствием и производством дел во всех судебных учреждениях.

Судебные дела делились на уголовные и гражданские.

Уголовное дело начинало полицейское донесение, которое рассматривалось губернатором. Губернаторы давали санкцию на возбуждение дела.

Следствие находилось в руках уездной и городской полиции (нижний земский суд, управа благочиния). Только с 1860 г. в составе судебного ведомства были учреждены судебные следователи.

Следствие было предварительным и формальным. Предварительное следствие начиналось при наличии:

- а) извещения или донесения о каких-либо признаках преступления,
- б) жалобы потерпевшего,
- в) доноса с явным обвинением определенного лица в преступлении,
- г) доношении лиц прокурорского надзора.

Формальное следствие начиналось после предварительного и заключалось в допросе сторон и свидетелей.

Материалы следствия (допросы, дознания) поступали в суд. Секретари готовили по нему записку с изложением вопроса, доводами сторон, со справками и ссылками на законы. Эта записка являлась для суда отправной точкой, а иногда и единственным материалом при рассмотрении дела. Заключительным документом уголовного дела был приговор.

Окончательные приговоры по следственным и уголовным делам поступали из судебных учреждений для исполнения в губернское правление. Губернатор утверждал приговоры уголовных палат и судов низших инстанций. По важнейшим делам губернатор представлял приговоры на утверждение Сената, министра внутренних дел.

И т. п. Приказаниями оформлялись распоряжения частного характера. Предписаниями передавались распоряжения, касавшиеся отдельных военнослужащих. В наставлениях излагались указания, служившие развитием общих законоположений или распоряжений.

В канцелярии каждой воинской части должны были находиться, действующий свод военных постановлений, приказы по военному ведомству и циркуляры Главного штаба, воинские уставы.

В строевой части канцелярии велись: книги ежедневных нарядов на службу, именные списки военных чинов, алфавитные списки рядовых, послужные списки призываемых на службу из запаса. Учет людей и лошадей велся в дневных записках. На случай войны составлялись мобилизационные планы, заготавливались записные книжки, различные ведомости и списки. Имелось большое количество хозяйственных военных документов, в которых отражались вопросы материального обеспечения войск.

Во время войны появлялись новые разновидности документов: журналы боевых действий, описания боевых действий, донесения, оперативные сводки, «всеподданнейшие» доклады о ходе операций, полевые книжки и др.

5. Судебная документация

Документация, отлаженная в деятельности судебных учреждений, появляется в основном в XVIII в. Ее состав во многом определялся Генеральным регламентом 1720 г. и, главным образом, «Учреждениями для управления губерний» 1775 г. Поэтому документация судебных учреждений в значительной мере совпадала с документацией общих учреждений XVIII в.

В то же время в судебных учреждениях была и своя специфическая документация. Она определялась последовательностью документирования производства (рассмотрения и решения) судебных дел. В каждом деле был инициативный документ (челобитная, объявление, постановление), вслед за которым последовательно шли материалы следствия. К ним относились: допросы обвиняемых или истцов, «сказки» (запись устных показаний свидетелей), клятвенные обещания, экстракты (краткое изложение существа дела), различного рода переписка и т. д. Затем следовала документация судебного процесса: приговоры, определения, выписки из журнала заседаний присутствия и другие документы.

ия, то прокурор сообщал об этом представлении местному губернскому начальству. Уездные чины прокурорского надзора направляли свои протесты к губернскому прокурору. Однако, при громадном количестве дел, проходивших через губернскую прокуратуру, отношение к ним носило часто формальный характер.

В порядке составления документов суда второй половины XIX — начала XX в. произошли изменения. С введением судебных уставов 1864 г. и «Правил Министерства юстиции о •судоустройстве гражданском и уголовном в судебных местах прежнего устройства» (1865 г.) упразднилось так называемое «коллежское письмоводство». Оно было заменено «одноличным делопроизводством», при котором в каждом документе давалось не полное повторение, а лишь краткое изложение предшествовавшей переписки. Судебные уставы определили много новых разновидностей и документов. В уголовных делах выписку из журнала заменил обвинительный акт прокурорского надзора. Журнал судебного места был заменен протоколом судебного заседания.

6. Коммерческая документация

Развитие торговли и промышленности во второй половине "XIX — начала XX в., усложнение деловых связей, вызвали к жизни особый вид специальной документации — коммерческой. Она важна и необходима для правильного исполнения торговых •сделок, приобретения и поддержания деловых связей, заключения сделок между учреждениями.

Коммерческая документация — это договоры, контракты, соглашения, заключенные между лицами и учреждениями. Они не утверждаются нотариальным путем, поэтому легки в составлении, удобопередаваемы в смысле прав и обязанностей участников, легко упраздняются или изменяются.

Разновидности коммерческих документов многочисленны. Первым письмом возникающее учреждение извещало о своем -открытии. Эти письма одного и того же содержания, предназначенные для рассылки разным лицам и учреждениям, получили название циркуляров. Они печатались или литографировались. Содержание циркуляров заключало в себе извещение об открытии учреждения (банка, фабрики, завода, торгового дома и т. д.), об изменениях и ликвидации фирмы. Следовательно, цель циркуляра — это уведомление об открытии учреждения и приглашение для вступления во взаимные отношения.

Предварительная подготовка дела в гражданском процессе состояла в том, что тяжущиеся стороны обменивались четырьмя документами: прошением, ответом, возражением, опровержением. Это могло продолжаться от 4 месяцев до 2 лет. Затем из всей переписки делалась выписка (составлялась докладная записка). Обсуждение дела заканчивалось вынесением приговора.

Все судебное делопроизводство было сложным и медленным. Судебные дела достигали больших размеров. «Бывали дела, которые присылались в Сенат на рассмотрение на нескольких подводах. Экстракты из них составлялись на 200 печатных листах, сами же дела обнимали несколько тысяч листов. Так, например, дело о сенаторе Безродном заключало в себе со всеми относящимися к нему справками 23000 листов»¹¹.

Бесконечная волокита вызывалась обилием судебных инстанций, которых, например, по казенным делам насчитывалось не менее 10, и неограниченным правом переноса дел в ревизионном и апелляционном порядке.

Перенос дела из одной инстанции в другую происходил сам собою в ревизионном порядке, помимо жалобы сторон. При этом в судебных палатах процесс судопроизводства оформлялся так же, как в низших инстанциях: составлялись записки, наводились справки. И в Сенате каждая записка дополнялась справками, которые собирались через полицию, и затягивали надолго производство дел. Иногда в одной первой инстанции дела залеживались по 10—15 лет. По свидетельству современника, «от земского суда до Государственного совета столько переходов, что нужно долгое время и большие средства, чтобы провести дело по всем инстанциям, в которых судят, переживают, и часто решением самого высшего места предоставляют только снова начать тяжбу судом по форме. Таким образом, недостаточно жизни, чтобы дождаться окончания»¹².

Функции прокурорского надзора выполняло III отделение Собственной его императорского величества канцелярии. В каждом губернском городе был губернский прокурор с двумя губернскими стряпчими. Они наблюдали за производством и порядком дел в губернских и уездных присутственных местах.

На просмотр прокуроров и стряпчих поступали определения местных судебных учреждений. Если обнаруживались наруше-

¹¹ «Судебная реформа», под редакцией Н. В. Давыдова и Н. И. Полянского, М., 1915, т. I, стр. 223.

¹² Там же, стр. 228.

РАЗДЕЛ ВТОРОЙ

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В СОВЕТСКУЮ ЭПОХУ¹

Глава шестая

ПЕРВЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ ПО ОРГАНИЗАЦИИ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА (1917—1923 гг.)

Складывание делопроизводства в советскую эпоху неразрывно связано с историей создания и развития советского государственного аппарата. Советский государственный аппарат, возникший в результате победы Великой Октябрьской социалистической революции, формировался и укреплялся в процессе разрушения устоев старого эксплуататорского строя.

В дореволюционной России государственный аппарат был глубоко враждебен трудящимся массам. Он был орудием угнетения их в руках буржуазии и помещиков

Великая Октябрьская социалистическая революция сломала старый буржуазно-помещичий государственный аппарат насилия и на его развалинах рабочие и крестьяне, пришедшие к власти, начали строить новый, советский государственный аппарат, отвечающий интересам трудящихся. В ходе революции ликвидировались старые государственные учреждения и создавались новые органы власти и управления государства диктатуры пролетариата и крестьянства.

Еще в ходе Октябрьского вооруженного восстания в Петрограде состоялся II Всероссийский съезд Советов — высший орган государственной власти рабочих и крестьян. На этом съезде был избран Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК) в качестве высшего органа государственной власти в период между съездами Советов. Для управления стра-

¹ В связи с тем, что технология ведения делопроизводства в советских учреждениях подробно рассматривается в учебном пособии «Административная документация (делопроизводство)» под редакцией Я. З. Лившица и В. А. Цикулина. М., 1971, этот вопрос применительно к советскому периоду в настоящем пособии не освещается.

Следующая группа коммерческих документов связана с нормами вексельного права. Вексель — долговое обязательство об уплате определенному лицу определенной суммы денег в определенный срок. Он играл большую роль в буржуазной торговле. Существовала большая группа писем по инкассированию векселей (получении платежа по векселям в срок), по учету векселей (дисконту векселей), по акцептам (принятии и непринятии" векселей к платежу).

Отдельную группу составляла переписка, связанная с различными сделками с ценными бумагами (акциями, облигациями).

Разнообразны уведомительные письма (адвизы), рекомендательные и кредитивно-рекомендательные письма (аккредитивы), заключающие в себе не только рекомендации, но и аккредитирование.

Особое значение имели доверенности и полномочия — документы, на основании которых или по которым одно лицо дает другому право совершать что-либо за него или от его имени..

Коммерческая корреспонденция имеет свои особенности, связанные с тем, что многие коммерческие письма являются юридическими документами. Поэтому на изложение правовой стороны и соблюдение форм, предписанных законом, обращалось особое внимание. Кроме того, коммерческие письма часто являлись оправдательными документами, в связи с чем они должны были отвечать требованиям, предъявляемым к оформлению бухгалтерских документов.

Для составления коммерческого письма требовалось знание самого предмета, о котором и по поводу которого следовало писать, строгая последовательность изложения. Содержание коммерческого письма излагалось кратко, ясно. «Коммерческие письма, — писал С. М. Барац, — должны составляться с соблюдением безусловной вежливости и полнейшего приличия даже в тех случаях, когда вследствие недоразумений или каких-либо иных причин, стороны имеют полное основание быть недовольными одна другою»¹³.

Исходящие коммерческие письма посредством копировального пресса копировались в специальных копировальных книгах. Торговые письма оплачивались гербовым сбором посредством наклейки гербовых марок или использования актоввой бумаги.

¹³ С. М. Барац Курс коммерческой корреспонденции СПб, 1910, стр 12, 88

-чительное упрощение переписки между учреждениями. Отошли в прошлое многие виды документов (прошения, доношения, отношения, представления, ведения и т. д.), характерные для бюрократического аппарата дореволюционной России. Появились новые документы, отражающие демократическую сущность советского государства (декреты, мандаты, заявления и др.).

Начал меняться и стиль документов: характерные для канцелярского языка старого аппарата витиеватость, пышность, многословие, словесные штампы и обязательное чиновничество постепенно отмирают. Документы стали более лаконичными, деловыми.

Однако чиновники, перешедшие в советские учреждения, перенесли привычные, старые приемы и методы оформления документов, отжившие формы работы с ними, что оказывало влияние на складывание систем документирования в советском государственном аппарате. «Бюрократия побеждена. Эксплуататоры устранены. Но культурный уровень не поднят, и поэтому бюрократы занимают старые места»⁴, — писал В. И. Ленин.

Уже в первые месяцы после победы революции В. И. Ленин неоднократно ставит вопрос о необходимости налаживания управленческой деятельности советских учреждений. Он говорил: «Наша главная насущная задача — управление, организация и контроль. Эта работа неблагодарная и невидная, но именно в ней хозяйственные и административные силы рабочих и крестьян будут развертываться все более и более успешно»⁵.

Налаживание деятельности советской администрации предполагало организацию нового порядка ее документирования. Уже в первых декретах Советской власти регламентируются вопросы составления и оформления документов. 30 октября 1917 г. СНК издает декрет «О порядке утверждения и опубликования законов»⁶. 18 ноября 1918 г. он дополняется декретом «О времени вступления в силу узаконений и распоряжений правительства»⁷. Эти декреты установили порядок внесения законопроектов, их утверждения, подписания, опубликования и вступления в силу законодательных актов. Большое значение для оформления административных документов имело постановление СНК от 2 марта 1918 г. «О форме бланков государственных учреждений», в котором были перечислены обязатель-

⁴ В. И. Ленин Поли. собр. соч., т. 38, стр. 171

⁵ В. И. Ленин Поли. собр. соч., т. 37, стр. 21.

⁶ СУ РСФСР 1917 г., № 1, ст. 12. ⁷ СУ РСФСР 1917 г., № 3, ст. 40.

ной съезд образовал первое Советское правительство — Совет Народных Комиссаров (Совнарком) под председательством В. И. Ленина. Для руководства отдельными отраслями государственного управления постановлением съезда были созданы первые 13 народных комиссариатов (наркоматов)².

На местах органами государственной власти были губернские и уездные Советы рабочих и крестьянских депутатов, а органами государственного управления — их исполнительные комитеты (исполкомы).

Таким образом, Великая Октябрьская социалистическая революция осуществила передачу всей государственной власти в центре и на местах Советам, связала Советы между собой в одну общую стройную государственную организацию, поставив во главе этой системы советские высшие органы государственной власти и управления. Была создана новая подлинно народная власть. К управлению страной пришли широкие трудящиеся массы.

^e Уже в первые дни своего существования Советская власть осуществила слом всего чиновничьего аппарата, как особой привилегированной касты. Большое значение в этом отношении ^j имел декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 11 ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов»³.

В первые годы Советской власти работа государственного аппарата проходила в условиях ожесточенной классовой борьбы. Рабочим и крестьянам приходилось вести борьбу с саботажем чиновничества, главным образом, высших его слоев. Демократически настроенная часть чиновничества сразу же или после недолгих колебаний включилась в работу советского государственного аппарата.

По призыву Петроградского Совета в ноябре 1917 г. для работы в советских учреждениях были направлены наиболее способные к организационной работе рабочие и солдаты. Это были люди до конца преданные делу пролетарской революции, но зачастую совершенно незнакомые с делопроизводством. Это обстоятельство во многом определило постановку делопроизводства в первые годы Советской власти.

Революция уничтожила иерархию «властей и мест» и, соответственно, иерархию документов. Следствием этого было зна-

² По военным и морским делам, торговли и промышленности, юстиции, почт и телеграфа, труда, по иностранным делам, по делам продовольствия, финансов, народного просвещения, по железнодорожным делам, по внутренним делам, земледелия, по делам национальностей

³ СУ РСФСР 1917 г., № 3, ст. 31.

стве в военном ведомстве» 1911 г. Целью проекта было установление единообразия в ведении переписки и упразднение ненужных формальностей. Для увеличения оперативности в работе и экономии бумаги Положение предлагало заменить письменные сношения телефонными переговорами и телефонограммами, не составлять лишних докладов и статей, изъять сопроводительные письма, не изготавливать лишних копий. Исключались шаблонные канцелярские заключительные фразы и фразы учтивости, документы предлагалось составлять кратко, употребляя общепринятые сокращения. Было ограничено число подписей (до двух), для документов с однообразным текстом рекомендовались типовые тексты. Учитывая острую нехватку бумаги, Положение рекомендовало пользоваться возможно меньшими форматами бумаг (до Vs листа) и посылать документы без конвертов.

Рекомендации по формированию дел были очень расплывчаты. В целом Положение характеризовало лишь самые общие формы ведения делопроизводства.

Проекты декретов 1918—1919 гг. были первой попыткой упрощения делопроизводства и первыми поисками новых форм делопроизводства. Проекты декретов не были доведены до законодательного утверждения. В них не затрагивались многие принципиальные вопросы организации делопроизводства. Одна-ко доработку этих проектов затруднили тяжелые условия гражданской войны и последовавшая реорганизация Наркомата госконтроля.

В этот же период под руководством и при личном участии В. И. Ленина намечаются основные направления развития законодательства о работе с жалобами и заявлениями трудящихся. 8 ноября 1918 года в постановлении VI Всероссийского съезда Советов «О точном соблюдении законов» было провозглашено право каждого гражданина обжаловать действие любого должностного лица, волокиту или чинимые ему в его законных притязаниях затруднения¹³.

Контроль «за организацией во всех учреждениях приема всякого рода жалоб и заявлений и правильного их движения» декретом ВЦИК от 12 апреля 1919 года был возложен на органы государственного контроля¹⁴, при которых предлагалось создать специальные бюро жалоб и заявлений.

В мае 1919 г. Наркомат государственного контроля издал постановление «О центральном Бюро жалоб и заявлений при

¹³ СУ РСФСР 1918 г., № 90, ст. 908 1* СУ РСФСР 1919 г., № 12, ст. 122.

ные реквизиты *бланка* документов⁸. С небольшими изменениями бланк сохранился до настоящего времени.

В связи с созданием советской гербовой печати 6 июля 1922 г. был издан декрет ВЦИК и СНК «О порядке пользования печатями с государственным гербом»⁹. 23 ноября 1922 г. он был дополнен декретом «Об изменении постановления о праве пользования печатями с государственным гербом»¹⁰. Эти декреты перечисляли учреждения и организации, получающие право пользоваться гербовыми печатями, а также порядок изготовления печатей и учета их изготовления в граверных мастерских.

В период становления и развития советского государственного аппарата много внимания было уделено вопросу упрощения и рациональной организации делопроизводства в советских учреждениях. 8 декабря 1918 г. Совет Рабочей и Крестьянской Обороны в постановлении «О точном и быстром исполнении распоряжений центральной власти и устранении канцелярской волокиты»¹¹ отмечал, что «непомерно разрастающаяся ведомственная переписка и вредная канцелярская волокита, засоряя аппарат советских учреждений, грозят утопить живую работу Советской власти в море ненужной бумаги». В связи с этим Совет Обороны постановил: «Распоряжения центральной власти: исполнять быстро, без промедления, заменяя переписку переговорами по телефону, деловые бумаги — телефонограммами, обязательно проверяя исполнение каждого предписания, каждого распоряжения».

В декабре 1918 г. при Юрисконсульском отделе Наркомата госконтроля было образовано Совещание по вопросу упрощения делопроизводства в советских учреждениях, которое подготовило проект декрета «Об упрощении делопроизводства и переписки в советских учреждениях»¹². Проект был разослан для обсуждения во все наркоматы. Для его доработки в январе 1919 г. было создано при Юрисконсульском отделе Наркомата государственного контроля Междуведомственное совещание. Рабочая комиссия Междуведомственного совещания, в которую входили представители пяти наркоматов, подготовила «Положение о письмоводстве и делопроизводстве». За основу составители проекта взяли «Положение о письмоводстве и делопроизвод-

⁸ СУ РСФСР 1918 г., № 29, ст. 309

⁹ СУ РСФСР 1922 г., № 44, ст. 532

¹⁰ СУ РСФСР 1922 г., № 79, ст. 987

¹¹ СУ РСФСР 1918 г., № 93, ст. 929

¹² *И. Е. Тамм* Первые страницы истории советского делопроизводства. «Советские архивы», 1968, № 6, стр. 99—100

ми статьями в большевистской газете «Правда», посвященными¹ рассмотрению их теорий.

Ленинский анализ трудов буржуазных ученых в области научной организации труда и управления дает нам марксистскую методологию для правильного понимания и использования в нашей практике зарубежной литературы по различным, аспектам управления.

После победы Великой Октябрьской социалистической революции В. И. Ленин, несмотря на всю сложность военной, экономической и политической обстановки, уделяет большое внимание научной организации труда.

В первые месяцы Советской власти В. И. Ленин разрабатывал проблему НОТ главным образом в сфере промышленного производства. Позже, в период 1920-х годов, В. И. Ленин выдвинул и обосновал задачу научной организации управленческого труда, видя в этом одно из важнейших средств совершенствования государственного аппарата. Развернувшаяся под непосредственным руководством В. И. Ленина научная и практическая работа в области научной организации управленческого-труда, составила качественно новый этап в нотовском движении. Один из зачинателей нотовского движения в нашей стране А. К. Гастев вспоминает: «Новая эпоха в развитии НОТ связана с именем Ленина... В 1918 году Ленин выступал как производитель в области научной организации труда, а уже с 19-го года и все последующие годы, в том числе в 1923 году, он выступал как учрежденец, который хочет применить медленно, но неуклонно принципы научной организации труда к госаппарату»¹⁹.

В. И. Ленин придавал большое значение совершенствованию советского государственного аппарата, считая, что правильное проведение политики и управления в значительной мере зависит от работы государственного аппарата. «Машина советской администрации, — писал В. И. Ленин, — должна работать аккуратно, четко, быстро. От ее расхлябанности не только страдают интересы частных лиц, но и все дело управления принимает характер мнимый, призрачный»²⁰.

В. И. Лениным были сформулированы основные принципы построения и работы государственного аппарата, являющиеся частью общих принципов научного управления (демократический централизм, сочетание коллегиальности и единоначалия в-

¹⁹ «Организация труда», 1924, № 2—3, стр. 41.

²⁰ В. И. Ленин. Поли. собр. соч., т. 54, стр. 101

НК РКИ»¹⁵ и постановление «О местных отделениях Центрального Бюро жалоб и заявлений»¹⁶, в которых был установлен порядок приема письменных и устных жалоб и заявлений и порядок работы с ними. Здесь же впервые были перечислены основные элементы жалобы: «точное означение имени, отчества и фамилии и адреса жалобщика, точное наименование лиц или учреждения, на действие которых приносится жалоба, изложение: обстоятельств, служащих основанием для жалоб, перечень доказательств и свидетелей, подтверждающих жалобу».

Борьба с волокитой и бюрократизмом при рассмотрении жалоб и заявлений, нашла свое отражение в декрете СНК РСФСР от 30 декабря 1919 г. «Об устранении волокиты»¹⁷. Декрет устанавливал инстанционный порядок подачи и рассмотрения жалоб, разъяснял населению, что только правильное направление жалобы в порядке подчиненности действительно обеспечит быстрое и полное ее рассмотрение. «Принося жалобу прямо в центр, граждане так же создают волокиту, вместо того, чтобы содействовать ее устранению на месте, т. к. центр должен, соблюдая закон и интересы государства, навести справки на месте и, таким образом, задержать рассмотрение жалобы» — говорилось в декрете. В циркулярном постановлении Президиума ВЦИК «О порядке подачи жалоб и заявлений» от 30 июня 1921 г. был не только установлен порядок рассмотрения жалоб, но и конкретный срок их рассмотрения¹⁸.

Огромное влияние на организацию и развитие систем документирования в советских учреждениях оказало развернувшееся в 1920-е годы движение за научную организацию труда и управления. Работа В. И. Ленина над этими проблемами позволила в первые годы Советской власти развернуть широкое, массовое движение, получившее название борьбы за НОТ. Созданные по инициативе В. И. Ленина научные центры по вопросам НОТ сыграли огромную роль в развитии нашей экономики, в совершенствовании государственных и хозяйственных органов управления.

Достижения отечественной и зарубежной мысли в области НОТ и управления были предметом постоянного внимания В. И. Ленина. Еще в дореволюционный период В. И. Ленин тщательно изучал работы Тейлора и других зарубежных ученых в области научной организации труда, выступал со специальны-

¹⁵ СУ РСФСР 1919 г., № 23, ст. 271.

¹⁶ Там же, ст. 272.

¹⁷ СУ РСФСР 1920 г., № 1—2, ст. 7.

¹⁸ СУ РСФСР 1921 г., № 49, ст. 254.

[96] работе государственного аппарата, единство политического и хозяйственного руководства, объективность и научность, конкретность, оптимальность и эффективность, правильный подбор и расстановка кадров).

Важнейшие положения о работе государственного аппарата содержатся в целом ряде ленинских произведений, а также в многочисленных письмах и записках, представляющих неоценимый материал по вопросам организации и работы советских органов власти и управления. Эти документы показывают, как В. И. Ленин непосредственно руководил созданием наркоматов и других ведомств, намечал программу их деятельности, учил работать быстро, без волокиты и бюрократизма. «Главнейшей очередной задачей настоящего времени, и на ближайшие годы — важнейшей, является систематическое уменьшение и удешевление советского аппарата путем сокращения его, более совершенной организации, уничтожения волокиты, бюрократизма и уменьшения непроизводительных расходов»²¹. — говорил В. И. Ленин.

В. И. Лениным были сформулированы положения о разработке и внедрении принципов НОТ в деятельность советских государственных учреждений. В наиболее концентрированном виде они выражены в последних работах В. И. Ленина «Как вам reорганизовать Рабкрин» и «Лучше меньше, да лучше».

Развернувшаяся под непосредственным руководством и по инициативе В. И. Ленина научная и практическая работа в области научной организации управленческого труда составила качественно новый этап в широко развернувшемся в 1920-е годы НОТовском движении.

Уже на Первой Всероссийской конференции по НОТ, в январе 1921 г., наряду с вопросами НОТ в производстве, ставились вопросы научной организации управленческого труда. Впервые к специфическим проблемам организации управленческого труда и делопроизводства обратился в 1920 г. Таганрогский институт научной организации производства, где был подготовлен ряд работ по управленческой тематике.

Вопросами рационализации работы с документами много занимался основанный в 1921 г. Казанский институт научной организации труда. Основное внимание институт сосредоточил на вопросах структуры и штатов учреждений, рационализации техники работы с документами и рационализации счетоводства и отчетности. В обследуемых учреждениях институт создавал организации, проводившие работы по рационализации техники ра-

²¹ В. И. Ленин. Поли. собр. соч., т. 45, стр. 310.

боты [97]аппарата (такие организации были созданы и успешно провели работу в наркоматах республики: НКРКИ, НКВД и др.)

После обследования делопроизводства составлялись проекты его рационализации. При их составлении институт исходил из требований максимального сокращения времени прохождения документов в учреждении путем сокращения количества инстанций, упрощения регистрационных процессов, установления однократной регистрации, определения категорий документов, не подлежащих регистрации. Разрабатывались и внедрялись индивидуальные или групповые карточные системы регистрации. Составлялись инструкции по делопроизводству применительно к конкретному аппарату.

Особенно много было сделано Казанским институтом в области рационализации учетной документации. На основе анализа документации учреждений разрабатывались и внедрялись трафаретные документы по отдельным счетным операциям. При этом внимание обращалось не только на форму документов, но и на стандартизацию и сокращение текста документов²².

Постановкой документирования работы промышленных предприятий в начале 1920-х г. занимался Отдел научной организации производства ВСНХ. При Наркомате путей сообщения было создано особое совещание по научной организации работ на транспорте, которое занималось также и вопросами нормализации конторского труда, рационализации аппарата НКПС, классификацией документов, упрощением делопроизводства.

Однако наиболее тесно возникновение и развитие научной организации управленческого труда связано с работой органов Рабоче-крестьянской инспекции. Еще в декабре 1918 г., ставя вопрос об улучшении использования госконтроля, В. И. Ленин указывал, что в задачи этого ведомства должны входить «проверка системы организации работ; обеспечение наибольшей *продуктивности* работы»...²³. В. И. Ленин видел в научной организации управления средство повышения культуры работы госаппарата, устранения недостатков, характерных для первых лет Советской власти, связанных с неопытностью новых кадров в вопросах техники управления.

В течение 1921—1923 гг. В. И. Ленин разрабатывает научные основы рационализаторской функции Рабкрина. В работе «К вопросу о задачах Рабкрина, их понимании и их исполнении» он ставит новые задачи перед РКИ.

²² 10 лет работы. Казанский институт научной организации труда. Казань, 1931.

²³ В. И. Ленин. Поли. собр. соч., т. 37, стр. 339.

[98] Важным шагом в осуществлении ленинского плана перестройки работы РКИ явилось создание летом 1922 г. в составе Наркомата РКИ Отдела нормализации. В письме заместителю Наркома РКИ В. А. Аванесову В. И. Ленин, подчеркивая важность отдела, писал о его задачах:

«Достать литературу надо и немецкую и американскую] Собрать все сколько-нибудь ценное, особенно по части нормализации работы *бюрократической* (порядок обмена бумажек; формы; контроль; переписка на машинке; запросы и ответы

Я считаю, что нормализацию *бумажной* работы мы должны выработать и ее потом применять всюду. Это самое важное»¹

Вопросы «нормализации бумажной работы», выработку норм, как указывал В. И. Ленин, т. е. сколько человек на такую-то сумму работы, преследовали цель повысить производительное управление труда. В то же время под этим следует понимать и необходимость упорядочения работы с документами, которому Владимир Ильич придавал очень большое значение.

Создание Отдела нормализации и его деятельность служили важным стимулом развития управленческого направления. Этот Отдел развернул большую работу по рационализации государственного аппарата. Была изучена постановка делопроизводства в ВСНХ, НКВД, Наркомземе, Наркомпроде, Наркомане! торговле и других учреждениях.

Зимой 1923 г. В. И. Ленин работает над планом радикальной реорганизации РКИ. В ленинских статьях о Рабкрине, написанных к XII съезду партии, с исчерпывающей полнотой даны конкретные указания о перестройке работы госаппарата на научной основе.

По мнению В. И. Ленина работники Рабкринки должны стоять из лиц «особо проверенных по части добросовестности по части знания нашего госаппарата, а также выдержавших особое испытание относительно знакомства их с основами научной организации труда вообще и, в частности, научной организации управленческого, канцелярского и т. д.»²⁵ Вместе с тем В. И. Ленин возлагал на НК РКИ задачу руководства и координации подготовительной работой, проводящейся в стране.

XII съезд РКП (б) на основе ленинских указаний о путях методах совершенствования государственного аппарата принял специальную резолюцию, на основе которой РКИ и ЦКК были слиты в один орган. На этот объединенный партийно-государственный

²⁴ В. И. Ленин. Поли. собр. соч., т. 54, стр. 278.

²⁵ В. И. Ленин. Поли. собр. соч., т. 45, стр. 384.

[99]ственный контрольный орган была возложена задача улучшения работы советского государственного аппарата, перестройки его «на началах научной организации труда и управления, исключая возможность бюрократических извращений и излишеств»²⁶.

Определяя ближайшие задачи ЦКК—РКИ, съезд указал на необходимость «постановки опытов и проведения в жизнь практических мероприятий по рационализации техники управления, делопроизводства, счетоводства, отчетности...»²⁷

Решения XII съезда РКП (б) положили начало новому этапу в истории делопроизводства советской эпохи.

Глава седьмая

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО В ПЕРИОД ПОБЕДЫ СОЦИАЛИЗМА (1924—1936 гг.)

Указания В. И. Ленина и решения XII съезда партии явились основой для широкого развития в 1920-х годах научной организации управленческого труда и, в частности, делопроизводства. В Наркомате рабоче-крестьянской инспекции СССР было образовано Управление по улучшению госаппарата. На него возлагалось руководство всем движением НОТ. Этими вопросами занималось также Управление по счетоводству и отчетности НК РКИ СССР.

После XII съезда партии движение за научную организацию управленческого труда получило широкий размах. Нарком РКИ В. В. Куйбышев указывал: «Вопросы научной организации труда и управления поставлены перед РКИ самим фактом ее реорганизации согласно идеям, выдвинутым В. И. Лениным. Создание внутри наркомата специального управления по улучшению госаппарата... свидетельствует о том, что рационализаторская, преобразовательская работа РКИ в отношении государственного аппарата выдвигается на передний план»¹.

В августе 1923 г. при коллегии Наркомата рабоче-крестьянской инспекции СССР был сформирован Совет по научной организации труда (Совнот). В Совнот входили члены ЦКК, представители ВЦСПС, руководящие работники ряда государственных органов. Председателем Совнот был Нарком РКИ

²⁶ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК, изд. 7-е, ч. I, М., 1953, стр. 719—720.

²⁷ Там же, стр. 723.

¹ «Известия», 9 марта 1924 г.

В. В. Куйбышев. Совнот по Существо был первым координационным органом, руководящим научной деятельностью нотовских учреждений. Главной целью Совнот была выработка общего направления исследовательской и практической работы согласно заданиям ЦК РКП (б) и НК РКИ.

В первую очередь НК РКИ СССР выполнял указания В. И. Ленина о реорганизации Рабкрина. В связи с реорганизацией народных комиссариатов РКИ союзных республик в течение 1923—24 гг. научно-рационализаторские подразделения были образованы в большинстве республиканских и местных органов Рабкрина.

Были проведены исследования работы самого Наркомата РКИ СССР и его коллегии, внесены коренные изменения в структуру делопроизводственного аппарата НК РКИ. Делопроизводство было централизовано. Благодаря введению усовершенствованных технических приемов делопроизводства ускорилось движение документов и была достигнута быстрота всех операций. Рационализация позволила сократить число делопроизводственных работников НК РКИ с 210 до 30 чел.

НК РКИ СССР занимался обследованием делопроизводства и в других центральных учреждениях — СНК, ВЦСПС, НКВД, НКФине, Наркомпросе, НКПС, НКВД и др. Обследование делопроизводства в судебных учреждениях городов РСФСР РКИ провела совместно с НК Юстиции. Здесь был рекомендован карточный метод регистрации взамен применявшихся журналов и реестров².

Активизировали свою деятельность Казанский и Таганрогский институты НОТ. Среди возникающих в начале 20-х годов новых специализированных учреждений по внедрению НОТ в управление первостепенное место заняло Бюро стандартизации при ВСНХ СССР. Оно имело свой печатный орган — ежемесячный журнал «Система и организация» с четко выраженной практической направленностью. Бюро проводило рационализаторские работы в учреждениях на хозяйственных началах. Оно занималось организацией документооборота в учреждениях, разработкой форм документов, принимало заказы на печатание бланков различных документов и на изготовление канцелярской мебели. К середине 1924 г. Бюро стандартизации рационализировало документационные процессы в 28 учреждениях³.

² См. *И. Б. Мацарина*. Из истории борьбы НК РКИ СССР за рационализацию работы советского государственного аппарата в 1923—1925 гг. Труды МГИАИ, т. 23.

³ «Система и организация», 1924, № 9, стр. 34.

В марте 1924 г. в Москве состоялась II Всесоюзная конференция по вопросам НОТ. Ведущее место в ее работе занимали вопросы научной организации управленческого труда. На конференции с докладом выступил В. В. Куйбышев. В докладе он отметил роль РКИ в развитии НОТ, дал развернутый обзор состояния работ по научной организации труда и, в частности, управленческого. Конференция проводилась в период большого подъема нотовского движения, продемонстрировала расцвет отечественной науки об организации труда, ее активную роль в создании основ социализма в СССР.

Призыв В. И. Ленина и партии совершенствовать советский госаппарат научными методами нашел широкий отклик в массах. Под руководством ЦКК—РКИ и при поддержке профсоюзов создавались общественные объединения активистов НОТ, такие, как «Клуб работников административного дела», «Объединение работников учета» в Москве, «Ассоциация работников управленческого дела» в Харькове. Наиболее крупной и интересной общественной организацией по научной организации труда явилась лига «Время», созданная в 1923 г.

В 1920-е гг. издается много литературы по научной организации труда, большая часть которой посвящена непосредственно вопросам делопроизводства. В числе этой литературы были фундаментальные работы, содержавшие теоретические и практические разработки вопросов организации делопроизводства⁴. Некоторые учебные пособия по делопроизводству не потеряли практической ценности и в настоящее время⁵. Широко издавались в тот период общедоступные пособия по делопроизводству для служащих учреждений, практические руководства⁶ и пособия нормативного характера⁷.

⁴ З. К. Дрезен. Руководство по управлению советскими учреждениями, М.—Л., 1925; его же. Основы оперативного делопроизводства, М., 1925; его же. Делопроизводство. От регистрации бумаг к классификации переписок и к отказу от регистрационных записей, изд. 3-е, М., 1925; Р. М. Майзельс. Структура учреждений и организация делопроизводства, М., 1924; Д. В. Покровский. Рационализация делопроизводства, изд. 2-е, М., 1926; А. А. Эрасмус. Метод научной организации делопроизводства, М., 1925, и др.

⁵ П. В. Верховской. Делопроизводство госучреждений, М.—Л., 1929; С. Н. Голубов. Структура и документация, М., 1930.

⁶ Р. С. Майзельс-Рафимов. Организация делопроизводства и канцелярия, М., 1923; Г. А. Нефедов. Канцелярское дело, М.—Л., 1926; В. Е. Еловских. НОТ в делопроизводстве, Свердловск, 1926; П. А. Авакумов. Основные элементы делопроизводства. В. Устюг, 1925; Б. К. Борзенко. Новое в организации канцелярии, М., 1930.

⁷ Правила общего делопроизводства на железных дорогах РСФСР, Тифлис, 1925, Инструкция по делопроизводству учреждений финансового контроля, М., 1924.

Вопросы делопроизводства находят отражение на страницах периодических изданий: «Техника управления», «Вопросы организации и управления», «Система и организация», «Время», «Организация труда» и др.

Изучение постановки и рационализация делопроизводства шли по многим направлениям. Изучались правовые основы документирования, место и значение делопроизводства в деятельности учреждений и отдельные этапы создания и обработки документов. Был накоплен опыт по методике обследования и рационализации работы учреждений⁸.

Особенно много было сделано по разработке системы регистрации и классификации документов. Вместо существовавших журнальных систем регистрации были предложены многочисленные варианты индивидуальных и групповых карточных систем. При этом формы регистрационных карточек, методика их заполнения и использования разрабатывались с большой тщательностью. Предлагался переход к безрегистрационной системе делопроизводства⁹.

Всесторонне изучалась проблема научной классификации документов на десятичной основе¹⁰. Предпринималась попытка применения десятичной системы классификации в делопроизводстве конкретных учреждений. В 1923—1925 гг. были разработаны и внедрены в практику десятичные классификаторы служебных документов в аппарате ВЦИК, НКПС, НК РКИ, НКВД и ряде других центральных и местных учреждений.

Отдельные работы затрагивали вопросы составления документов, организации документооборота, оборудования делопроизводственных подразделений, механизации делопроизводственных операций, стандартизации документов¹¹.

Состоявшийся в мае 1924 г. XIII съезд партии обсудил первые итоги реорганизации и деятельности ЦКК—РКИ по совершенствованию госаппарата и признал «...линию, проводимую ЦКК, правильной, идущей в направлении, указанном Владимиром Ильичем и XII съездом партии».

⁸ Л. А. Бызов. Пути рационализации учреждений. М, 1925

⁹ А. Б. Брауде. Безрегистрационная система делопроизводства М—Л, 1931; К. Брун. Карточная система делопроизводства и вертикальный способ хранения переписки, М., 1925, М. М. Чернышев. Групповая корреспондентская карточная система регистрации бумаг Новониколаевск, 1924 и др.

¹⁰ Я. В. Русинов. Десятичная классификация документов. М, 1925.

¹¹ П. В. Верховской. Письменная деловая речь, М—Л., 1931; К. Я. Корницкий. Обслуживание посетителей, М., 1930; Я. Икономов. Новые стандарты форматов бумаг и их применение, М., 1929; его же, Стандарты форматов бумаг, М., 1930.

Съезд с удовлетворением отмечает работу ЦКК по улучшению госаппарата»¹².

После съезда многие институты и лаборатории НОТ стали активными помощниками Рабкрина. В центральных и местных учреждениях создавались специальные рационализаторские подразделения, которые к концу 1925 г. повсеместно стали называться организационными бюро (оргбюро).

В центре внимания рационализаторов находились вопросы упорядочения работы учреждений, удешевления аппарата. Первым звеном рационализации, как правило, становилось делопроизводство. Им непосредственно занимался Отдел административной техники (АТО) НК РКИ СССР.

Отдел административной техники проводил рационализацию делопроизводства в двух направлениях: во-первых, создавал в самих учреждениях постоянные органы рационализации; во-вторых, силами отдела разрабатывал типовые системы делопроизводства для учреждений и внедрял их в практику после опытных постановок. В течение 1924—1925 гг. АТО разработал систему делопроизводства для профсоюзных организаций и ввел ее в ВЦСПС и МГСПС. Разрабатывались системы делопроизводства в учреждениях производственного типа — Главметалл, Металлосиндикат, ВСНХ СССР. В июне 1924 г. НК РКИ вместе с НКВД вел работы по обследованию отделов ЗАГС. Рекомендации, выработанные в результате обследования, позволили сократить регистрационные формы на 58%.

Наиболее успешными были рекомендации АТО НК РКИ СССР по введению централизованных карточных систем регистрации документов, применение которых позволило наладить справочную работу и контроль исполнения документов. В эти же годы внимание отдела привлекает система текущего хранения дел и поиска документов.

В решениях XIV съезда партии о ЦКК—РКИ был специальный раздел: «Работа в области рационализации аппарата». В нем указывалось, что «наиболее совершенной формой рационализации является создание в учреждениях и хозорганах специальных подсобных органов (отделы рационализации, ТНБ, оргбюро в учреждениях и т. д.), задачей которых должны быть изучение техники организации и работы аппарата...

В связи с этим должна значительно усилиться и возрасти роль ЦКК — РКИ..., как органа общего регулирования и руко-

¹² КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК, изд. 7-е, ч. I, М., 1953, стр. 820.

водства работой по рационализации во всех ее видах и во всех частях государственного управления и хозяйства, как органа, содействующего учреждениям и предприятиям в практической реорганизации, и как научно-исследовательского центра, вырабатывающего рациональные системы построения различных частей и функций учреждений и предприятий»¹³.

В связи с решениями XIV съезда партии функция Отдела административной техники по развитию ведомственной рационализаторской работы была усилена. Под руководством АТО в наркоматах и других крупных учреждениях создавались оргбюро и экономкомиссии, занимавшиеся рационализацией. Отдел административной техники стал руководящим методическим центром по руководству рационализацией делопроизводства.

Для ведения практических работ в учреждениях на договорных началах при НК РКИ СССР в 1925 г. было создано акционерное общество — Государственное бюро организационного строительства («Оргстрой»). При его создании в него вошло Бюро стандартизации ВСНХ. Оно передало «Оргстрою» свои кадры, свой капитал. В круг задач «Оргстрою» входило:

реорганизация и постановка в учреждениях и на предприятиях делопроизводства и архива; разработка проектов административных структур учреждений и их частей; издание бланков и форм документов, инструкций, руководств и т. д.; снабжение учреждений и предприятий усовершенствованным канцелярским оборудованием, мебелью, пишущими и счетными машинами; организация курсов по подготовке практических работников — делопроизводителей, статистиков, калькуляторов и т. д.

Деятельность «Оргстрою» была построена на началах хозрасчета и самоокупаемости. В качестве пайщиков привлекались государственные учреждения, предприятия и организации.

В своей деятельности «Оргстрой» опирался на опыт Отдела административной техники НК РКИ СССР и Бюро стандартизации ВСНХ СССР. «Оргстроем» обследовались заводы, фабрики, тресты, синдикаты и другие учреждения и организации. Разрабатывались и внедрялись рекомендации, главным образом, по постановке делопроизводства, бухгалтерского учета, организационной структуре учреждений и организаций.

Канцелярское оборудование, которым «Оргстрой» снабжал учреждения, делилось на три категории- а) деревянные изделия, б) полиграфические, в) картонажные и металлические.

¹³ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК, изд 7-е, ч II, М, 1953, стр 86

Первоначально массовое изготовление деревянных изделий (шкафов для вертикального хранения дел, столов, стульев, картотек) «Оргстрой» осуществлял на различных деревообрабатывающих предприятиях Москвы по особым соглашениям. В конце 1925 г. «Оргстрой» организовал собственную специальную деревообделочную фабрику в Ленинграде. Массовое производство полиграфических материалов было организовано «Оргстроем» на предприятиях Москвы и Ленинграда.

Наиболее плодотворным явилось сотрудничество «Орг-строю» с Институтом техники управления (ИТУ). Институт был образован в системе НК РКИ СССР постановлением СНК СССР от 14 января 1926 г., утвердившим Положение об ИТУ.

Круг задач ИТУ можно разделить на две группы:

а) задачи собственно научные — научная разработка вопросов техники управления, изучение техники работы учреждений и выработка систем и практических мероприятий по рационализации техники управления;

б) задачи научно-информационные — консультации и популяризация достижений в области техники управления.

Эти задачи института придали ему значение общесоюзного научно-методического центра.

Практическая часть работы ИТУ должна была обеспечить, согласно Положению, такое упрощение управленческого процесса, которое сделало бы возможным привлечение самых широких масс к управлению государством и удешевило бы советский аппарат, устранило излишества и, тем самым, сохраняло бы средства на индустриализацию страны.

Таким образом, Институт техники управления работал, как и «Оргстрой», над проблемой совершенствования советского государственного аппарата. В своей деятельности эти две рационализаторские организации добились тесного сотрудничества и обе были связаны с НК РКИ СССР.

На первом Всесоюзном совещании «Оргстрою» в 1929 г. сотрудничество НК РКИ, ИТУ и «Оргстрою» было охарактеризовано следующим образом: «Наркомат является политическим руководителем, вырабатывающим основные директивы по организации госаппарата на основе всестороннего анализа, а Институт своей научной работой питает постановочную работу «Оргстрою». «Оргстрой», в свою очередь, обогащает исследовательские работы Института своим богатым экспериментальным материалом»¹⁴.

¹⁴ «Техника управления», 1929, № 3—4

Обследование учреждений и предприятий, разработка для них рациональной структуры проводилась «Оргстроём» на основе методических указаний и разработок ИТУ. Институт разрабатывал нормы, стандарты, образцы конторской техники и передавал их безвозмездно для реализации «Оргстрою». Последний выявлял необходимое количество, принимал заказы, изготовлял и реализовывал оборудование и технику. Для развития и укрепления исследовательской работы «Оргстрой» отчислял 50% своих прибылей в доход ИТУ.

Первостепенное место в деятельности Института техники управления занимали вопросы организации документационного обслуживания деятельности учреждений, организаций, предприятий. Институтом были разработаны и применялись научно обоснованные методы обследования документационного обслуживания деятельности учреждений- непосредственное наблюдение, опрос (интервьюирование), анкетирование, фотографии и самофотографии рабочего дня, хронометраж. Методический опыт, накопленный ИТУ в процессе обследования большого количества учреждений, не утратил своего практического значения и в настоящее время.

Изучение постановки делопроизводства в учреждениях шло, как правило, по четырем направлениям: а) движение документов, б) регистрация документов; в) исполнение документов; г) хранение документов.

Движение документов отражалось с помощью графиков, наглядно характеризующих путь документа в учреждении. Изучалось движение как входящей, так и исходящей корреспонденции. Основным недостатком, отмечаемым ИТУ при изучении движения документов в учреждении, было наличие лишних инстанций при направлении документа к исполнителю, лишние операции при его обработке, медлительность движения и исполнения документа.

Работники ИТУ на составляемых ими графиках показывали не только существующий порядок прохождения документов, но и предлагаемый ими вариант. Графики помогали наглядно увидеть, какие операции и инстанции выпадают при рациональной организации работы с документами.

При изучении движения документов большое внимание уделялось вопросу курьерской связи. Выяснялись количество курьеров, маршруты и число рейсов. На основе анализа разрабатывался проект рациональных маршрутов и расписание рейсов курьеров.

Большие работы провел ИТУ по изучению систем регистра-

дни документов В своих рекомендациях конкретным учреждениям ИТУ, как правило, предлагал отказаться от регистрации исходящей корреспонденции, свести до минимума регистрацию входящей корреспонденции, записывая на карточках лишь самые необходимые сведения о документе. Однако в рекомендациях института по организации регистрации были и ошибочные положения.

Считая регистрацию наиболее сложной, трудоемкой процедурой, институт был сторонником и пропагандистом «безрегистрационной системы» делопроизводства В основе этой системы лежал принцип непосредственного направления документа к исполнителю.

В «безрегистрационной системе» привлекало кажущееся уменьшение количества инстанций при прохождении документа. Но работники ИТУ не учли, что регистрация обеспечивает учет, контроль исполнения, справочную работу. Полная отмена регистрации принесла путаницу в работу аппарата

В результате обследования создавался «Проект реорганизации общего делопроизводства». Проект делился на две части: в первой содержалась краткая характеристика существующего положения, во второй — проект реорганизации. Характеристика существующего положения обычно начиналась справкой об учреждении. Затем следовал детальный анализ структуры и функций той части, которая ведала делопроизводством. Описание делопроизводства давалось по стадиям обработки документов: прием, регистрация, разметка входящей корреспонденции, курьерская связь, порядок исполнения, контроль исполнения, регистрация и отправка исходящей корреспонденции, хранение неоконченной переписки и законченных дел. Собранный материал подвергался анализу с точки зрения выявления недостатков действующей системы делопроизводства.

Все обнаруженные недостатки ИТУ предлагал устранить путем внедрения в практику «Новой системы делопроизводства». Каждый проект начинался с изложения общих принципов организации делопроизводства, которые сводились к следующему:

а) Организация делопроизводства должна быть единой для всего учреждения;

б) Регистрация документов должна быть однократной и производиться в самой упрощенной форме; отказ, где возможно, от регистрации;

в) Количество инстанций, через которые проходит каждый документ, сокращается до минимума;

г) Справочная работа обеспечивается с наименьшей затратой энергии и времени,

д) Контроль исполнения документов должен быть проверкой по существу, не носить формальный характер;

е) Наблюдение, руководство и ответственность за постановку делопроизводства возлагается на определенное лицо.

Вслед за общими принципами в проекте излагались конкретные рекомендации по рационализации делопроизводства для данного учреждения. В приложениях к проекту давались графики, инструкции делопроизводственным работникам, регистрационные карточки, формы документов и т. п.

Институт техники управления занимался также рационализацией делопроизводства местных учреждений. Для этого в ИТУ и «Оргстрое» существовала специальная «группа низового советского аппарата». Перед группой была поставлена задача рационализации местных органов Советской власти в масштабах села, волости, района, уезда, губернии, округа. Объем работы этой группы был огромен, а задача подчинить делопроизводственную работу оперативной стояла особенно остро, так как местные органы наиболее тесно связаны с населением. В связи с этим методы работы этой группы отличались от обычных. Она широко привлекала к обследованиям месткомы, экономкомиссии, членов горсоветов и т. д. Группа делала доклады о результатах обследования на профсоюзных конференциях, заседаниях месткомов, парткомитетов. По особо важным вопросам материалы обследования публиковались в печати.

При обследовании постановки делопроизводства в однородных учреждениях ИТУ применялся анкетный опрос. Таким путем было обследовано состояние делопроизводства в сельских советах и волостных исполкомах РСФСР. На основе обработки анкет составлялась сводная таблица. Анкеты отвечали на многие вопросы, касающиеся даже мелких деталей постановки делопроизводства (разметки документов, количества входящих и исходящих документов, формы и способов составления документов, распределения обязанностей между сотрудниками и т. д.) Весь материал обработки анкет был использован при составлении в 1928 г. «Инструкции по учету, отчетности и делопроизводству волрайисполкомов»¹⁵. Инструкция явилась попыткой разработать единые нормы постановки делопроизводства для низового звена государственного аппарата.

¹⁵ Эта работа велась во исполнение постановления Коллегии НК РКИ СССР от 31 марта 1927 г. — «Об упрощении делопроизводства, учета и отчетности сельсоветов и волрайисполкомов».

Совместно с Центром архивом РСФСР Институт техники управления разработал новый порядок хранения и уничтожения документов, который нашел свое отражение в «Правилах постановки архивной части делопроизводства в государственных, профессиональных и кооперативных учреждениях и предприятиях РСФСР» 1928 года. ИТУ предлагал всем наркоматам и другим учреждениям с помощью Централархива составить перечни категорий дел и документов, обращающихся в делопроизводстве данного ведомства, в том числе и подлежащих передаче органам Централархива, с указанием сроков хранения и способов ликвидации для каждой категории дел.

Попыткой обобщения норм и требований ИТУ к рациональной организации делопроизводства явились «Общие правила документации и документооборота», проект которых был опубликован в 1931 г. Эти правила предполагалось сделать практическим руководством для постановки делопроизводства в учреждениях, организациях и предприятиях СССР. Поэтому они охватили все стадии обработки документов, давали детальные указания по постановке общего делопроизводства и приводили приблизительные нормы выработки.

«Общие правила» предполагали введение единой организации делопроизводства для всех учреждений. Унифицировались названия и функции делопроизводственных подразделений. Ответственность за постановку делопроизводства в учреждениях проект возлагал на секретариаты, в штат которых должен был входить весь конторско-канцелярский персонал, независимо от его местонахождения по структурным частям учреждения.

Четко был очерчен круг задач секретариата. Специальные разделы были посвящены распределению работы между конторско-секретарским персоналом, его обязанностям. В правилах детально перечислены обязанности секретаря учреждения и его помощника, приемщика поступающей корреспонденции, разметчика, сортировщика, экспедитора, архивариуса, корректора, стенографистки, курьера и др.

В правилах был разработан порядок приема корреспонденции. Предлагалась централизованная обработка корреспонденции. Все операции по приему, проверке, вскрытию конвертов, распределению, разметке и сортировке корреспонденции были тщательно описаны с указанием методики проведения операции.

В специальную главу выделены вопросы организации курьерской связи с описанием методики составления маршрутов, разности корреспонденции и оборудования для курьерской связи

и производственные (для листовой и рулонной бумаги, выпускаемой бумажной промышленностью). Стандарты устанавливали, например, для письма два формата вместо 43, для счетов — три вместо 28, для карточек — 4 вместо 161. Это привело к сокращению ассортимента форматов на 90%.

Кабинет стандартизации разработал стандарты служебного письма, служебной записки, конвертов, телеграмм и телефонограмм, извещений, протоколов; были спроектированы формы документов специального назначения — денежный перевод по почте, телеграфу, транспортные документы и др.

Физико-техническая лаборатория ИТУ работала над установлением норм труда служащих, в первую очередь канцелярских: регистраторов, разметчиков, экспедиторов, машинисток и др. Для установления этих норм лаборатория проводила фотографии рабочего дня, хронометраж, фиксацию наблюдений и т. д. Лаборатория изучала также условия труда, оборудование рабочего места, его освещенность и другие факторы, влияющие на нормы выработки.

Конструкторское бюро (позже Экспериментально-техническая лаборатория) занималось разработкой машин, применяемых в управленческом труде, их введением в обиход учреждений. Результаты исследований были оформлены в виде описаний отдельных конторских машин и механических приспособления.

Особое внимание было обращено на механизацию учетно-счетных работ. В 1928—1929 гг. ИТУ проделал экспериментальную работу по построению механизированного учета в отдельных учреждениях: НКПС, Электрозавод, Шерстяной трест и т. д. ИТУ стремился применить на отдельных участках комплекс различного рода счетных машин: вычислительных суммирующих, счетно-записывающих и т. д.

Для установления связей ИТУ и «Оргстроя» с практическими нуждами госаппарата в 1928 г. при ИТУ было создано Консультационное бюро. Оно обслуживало управленческий аппарат справками, консультациями по вопросам рационализации техники управления. В своей работе Консультационное бюро использовало материалы ИТУ и «Оргстроя». Создание такого бюро открыло возможность массового использования рационализаторского опыта. Тесная связь бюро с периферией помогла учитывать и увязывать требования и запросы мест с планами Института техники управления и «Оргстроя».

Особо следует отметить популяризаторскую деятельность «Оргстроя» и ИТУ, открывших для этой цели в апреле 1928 г. специальную выставку-музей. Основная цель выставки-музея-

В правилах были разработаны вопросы исполнения, составления документов и контроля за своевременным исполнением поступивших документов.

В отдельную главу выделялись признаки группировки исполненных документов в дела. Каждый из признаков — корреспондентский, предметно-вопросный, номинальный, географический и хронологический — подробно раскрыт с приведением примеров. Правила описывали порядок расположения документов-внутри дела, способы хранения дел и порядок их выдачи во временное пользование. Достаточно полно был изложен - вопрос о подготовке дел к сдаче в архив и хранении дел в архиве учреждения.

«Общие правила» явились первой серьезной попыткой разработки единых общегосударственных норм ведения делопроизводства. В этом их большое положительное значение. Но вместе с тем, они не были лишены и недостатков. Наиболее крупным из них была рекомендация «безрегистрационной системы делопроизводства».

Проект правил был разослан на отзыв в ряд учреждений". Институт получил много рецензий, в которых были отмечены как положительные, так и отрицательные моменты. В частности, большинство учреждений высказалось против безрегистрационной системы делопроизводства.

Предполагалось с учетом полученных замечаний провести их доработку. Однако, вследствие ликвидации ИТУ «Правила» не были доработаны.

В рационализаторской работе Института техники управления большое место занимали вопросы стандартизации. Этими вопросами занималось несколько структурных частей института. Ведущим структурным подразделением был Кабинет стандартизации. Он разрабатывал общесоюзные стандарты и контролировал их соблюдение.

Работа по разработке стандартов шла в четырех направлениях: а) форм документации; б) материалов, применяемых в делопроизводстве (бумага, ленты для пишущих машин, чернила и т. д.); в) средства конторского труда (ручки, перья, механические приспособления); г) предметов конторского оборудования, главным образом, мебели (столов, стульев, шкафов, стеллажей и др.).

Одной из центральных работ Кабинета стандартизации являлась стандартизация форматов бумаги. Кабинет установил форматы двух родов: потребительские (для изделий из бумаги: книг, бланков, писчей бумаги в листах, карт, чертежей и т. д) ,,

занимался бы научной разработкой вопросов рациональной постановки делопроизводства. Работа в этом направлении перешла к ведомствам, каждое из которых решало их применительно лишь к своей системе. Это впоследствии привело к разному в постановке делопроизводства в учреждениях.

В середине 1920-х и начале 1930-х гг. был издан ряд правительственных актов, касавшихся порядка документирования, форм документов, отдельных сторон делопроизводства. По Конституции СССР 1924 г. был уточнен порядок издания и виды актов, издаваемых органами государственной власти и государственного управления.

В этот же период был осуществлен ряд мер по переводу делопроизводства государственных органов в национальных областях и республиках на местные языки¹⁶. Целью этих декретов было привлечение коренного населения национальных республик к активному советскому строительству. Документы, посылаемые или предъявляемые вне данной автономной республики или области, должны были, в соответствии с декретами, писаться на двух языках — русском и местном или же на русском языке.

В 1930-е годы выходит несколько постановлений правительства о постановке делопроизводства в сельских Советах, которыми устанавливались формы учета и первичной документации, заводимой в сельских Советах, и порядок ответственности за постановку делопроизводства¹⁷.

В эти же годы был издан ряд правительственных постановлений, закрепивших право трудящихся на обжалование действий администрации и регулирующих порядок работы с письмами, заявлениями и жалобами трудящихся¹⁸.

¹⁶ См. декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 12 декабря 1923 г. «О введении в государственных органах Туркменской республики параллельного делопроизводства на местных языках». СУ РСФСР 1924 г. № 1, ст. 6, декрет ВЦИК от 14 апреля 1924 г. «О мерах по переводу делопроизводства государственных органов в национальных областях и республиках на местные языки». СУ РСФСР 1924 г. № 41, ст. 391; декрет ВЦИК от 22 декабря 1924 г. «О переводе делопроизводства на соответствующие местные языки в автономных республиках и областях», СУ РСФСР 1925 г., № 3, ст. 20; декрет ВЦИК от 5 октября 1925 г., «О переводе на русский язык делопроизводственных бумаг, направляемых с мест в Президиум ВЦИК». СУ РСФСР 1925 г., № 71, ст. 317.

¹⁷ СЗ СССР 1932 г., 1954, ст. 317.

¹⁸ К ним относятся постановления Президиума ЦИК СССР от 13 апреля, 1933 г. «О рассмотрении жалоб трудящихся и принятии по ним необходимых мер», — СЗ СССР 1933 г., № 26, ст. 153; постановление ЦИК СССР от 14 декабря 1935 г. «О положении дел с разбором жалоб трудящихся» — СЗ СССР 1936 г., № 31, ст. 274.

If-

состояла в наглядном ознакомлении специалистов-рационализаторов и сотрудников учреждений с достижениями в области рационализации госаппарата. На выставке читались доклады, популярные лекции для посетителей с демонстрацией кинофильмов и диапозитивов.

Институт техники управления провел большую положительную работу. Однако в его деятельности были допущены и серьезные ошибки. Задачи улучшения работы государственного аппарата институт сводил к чисто техническим вопросам, не видел непосредственной связи проблемы рационализации госаппарата с задачами подбора, расстановки и подготовки кадров. Институт крайне ограничивал и само понятие делопроизводства, сводя его к процессу документооборота. В связи с этим многие вопросы общих и специальных систем документации оставались забытыми. Наиболее существенной огибкой, приведшей к ликвидации института, было некритическое заимствование и попытка применить в своей работе буржуазные теории построения госаппарата. ИТУ был сторонником и пропагандистом функциональной системы построения Советского государственного аппарата.

Сущность этой системы заключается в расчленении процесса управления на ряд детальных функций и создании, в соответствии с ними, дробных структурных частей в учреждении. Это привело к разбуханию штатов. Каждая из этих частей осуществляла свои функции по отношению к подведомственным организациям и предприятиям в общесоюзном масштабе. При этом руководство осуществлялось в виде письменных предписаний «всем, всем...», что приводило к огромному потоку документов, направляемых сверху вниз, и такому же огромному потоку снизу вверх.

Функциональная система привела к обезличке в руководстве, поскольку в целом за руководство подведомственными учреждениями никто не отвечал. Контроль исполнения, вследствие этого, организовать было крайне трудно. Затруднительна была также справочная работа по документам.

На XVII съезде партии функциональная система построения аппарата была осуждена. Съезд предложил перейти к производственно-отраслевой или производственно-территориальной системе построения аппарата.

Пропаганда и внедрение «функционалки» и другие ошибки привели к ликвидации института в апреле 1932 г.

После ликвидации Института техники управления не было создано другого организационно-методического центра, который

отношениям. 5 декабря 1936 г. VIII Чрезвычайный съезд Советов утвердил новую Конституцию СССР.

Конституция 1936 г. отразила исторические победы советского народа во всех областях хозяйственной, государственной, общественно-политической и культурной жизни. Новая Конституция законодательно закрепила изменения в политической организации советского общества. Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов были преобразованы в Советы депутатов трудящихся. Была установлена новая система и последовательно демократические принципы построения и деятельности органов государственной власти.

Конституция СССР 1936 г. четко разграничила функции между органами государственной власти и органами государственного управления, в связи с чем каждому из них было предоставлено право издания только определенных актов. Таким образом, с принятием новой Конституции был установлен порядок издания актов, обеспечивший единообразие в документировании управленческой деятельности и унифицировавший виды актов, издаваемых государственными органами, как основы исполнительно-распорядительной деятельности.

Согласно Конституции СССР 1936 г. общесоюзная законодательная власть принадлежит исключительно Верховному Совету СССР. Только Верховный Совет СССР правомочен принимать законы, имеющие силу на территории всех союзных республик. Тем самым было устранено существовавшее ранее положение, когда законодательные акты принимали несколько органов: съезд Советов СССР, ЦИК СССР и его Президиум, Совет Народных Комиссаров СССР.

Президиум Верховного Совета СССР, являющийся постоянно действующим высшим органом государственной власти СССР, избирается Верховным Советом СССР и ему подотчетен. Он издает в соответствии с Конституцией указы.

Верховные Советы союзных и автономных республик принимают законы, имеющие силу на территории соответствующих республик. Аналогичную силу имеют указы Президиумов Верховных Советов союзных и автономных республик.

Кроме того, Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных и автономных республик принимают постановления, имеющие в большинстве случаев разовый характер действия. Например, об утверждении отчета об исполнении Государственного бюджета СССР; по докладу министра иностранных дел о международном положении и внешней политике Советского Союза и т. п.

Постановления возлагали персональную ответственность за постановку работы с предложениями, заявлениями и жалобами трудящихся на руководителей учреждений, организаций и предприятий. Жалобы, предложения и заявления трудящихся должны были рассматриваться в тех органах, к компетенции которых относятся затронутые в них вопросы. В случае пересылки жалобы по принадлежности, учреждения обязаны были немедленно уведомлять об этом жалобщика.

В постановлениях впервые были указаны конкретные сроки рассмотрения предложений, заявлений и жалоб трудящихся. Эти сроки дифференцировались: в республиканских, краевых и областных органах и организациях — не свыше месяца со дня подачи жалобы, а жалобы военнослужащих — не свыше 15 дней; в районных и городских организациях соответственно не позже 20 дней. Жалоба считалась разрешенной лишь после фактического выполнения принятого по ней решения.

Руководители государственных органов обязывались постановлениями контролировать исполнение решений по предложениям, жалобам и заявлениям трудящихся. Кроме того, в постановлениях предлагалось систематически заслушивать на заседаниях исполкомов отчеты о рассмотрении жалоб и заявлений во всех отделах и организациях исполнительных комитетов.

Указанные постановления явились юридической базой для принятия ряда актов (постановлений, инструкций) о работе с жалобами и заявлениями органами союзных и автономных республик, наркоматов, ведомств.

Глава восьмая

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО В ПЕРИОД УПРОЧЕНИЯ И РАЗВИТИЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ОБЩЕСТВА (1936—1958 гг.)

В итоге успешного выполнения второго пятилетнего плана были достигнуты огромные успехи в строительстве социалистического общества в СССР. Переход к новому историческому этапу — упрочения и развития социалистического общества — ставили перед Советским государством новые грандиозные задачи, требовали дальнейшей демократизации и совершенствования деятельности советских государственных органов.

В этих условиях Конституция СССР 1924 г. перестала соответствовать новым социальным и общественно-политическим:

Народные комиссары (с марта 1946 г. министры), согласно Конституции, издают приказы и инструкции. Такие же акты издают центральные ведомства, руководящие отдельными отраслями государственного управления.

Приказы и инструкции издаются в качестве актов единоначалия на основании и во исполнение действующих законов, постановлений и распоряжений правительства в пределах компетенции министерства, определяемого положением о нем и другими нормативными актами

Приказом называется правовой акт, издаваемый руководителем органа государственного управления, действующего на основе единоначалия в целях разрешения основных и оперативных задач, стоящих перед данным органом. Приказы могут быть однократного или длительного действия.

Инструкция — правовой акт, издаваемый органом государственного управления в целях установления правил, регулирующих организационные, научно-технические, финансовые и иные специальные стороны деятельности учреждений, организаций, предприятий, должностных лиц и граждан. Инструкции содержат наставления должностным лицам и органам по применению законов, указов Президиума Верховного Совета, постановлений и распоряжений Совета Министров, приказов министров

Местные Советы депутатов трудящихся и их исполнительные комитеты принимают в соответствии с Конституцией решения и отдают распоряжения. Решения местных Советов принимаются в пределах прав, предоставленных им законами СССР и союзной республики. Они обязательны к исполнению для учреждений, организаций, предприятий и всех граждан на территории данного Совета.

Решение — правовой акт, принимаемый в коллегиальном порядке в целях разрешения наиболее важных вопросов в пределах компетенции местных Советов. Исполкомы местных Советов депутатов трудящихся иногда принимают также совместные решения с партийными, профсоюзными и другими организациями.

В отличие от решений, распоряжения издаются единолично руководителем коллегиального органа в целях разрешения оперативных вопросов. Как правило, распоряжения имеют ограниченный срок действия и касаются узкого круга организаций, должностных лиц и граждан.

Начальники управлений и заведующие отделами исполкомов в пределах компетенции соответствующих управлений и отделов, издают приказы и инструкции подведомственным им учред

В соответствии с Конституцией СССР изменилось правовое положение высших органов государственного управления СССР, союзных и автономных республик. Совнаркомы, утратив законодательные функции, которые были им частично присущи до 1936 г., превратились только в исполнительно-распорядительные органы. Тем самым Конституция СССР 1936 г. провела четкую грань между органами государственной власти и органами государственного управления.

Совет Народных Комиссаров СССР, переименованный в марте 1946 г в Совет Министров СССР, — коллегиальный орган. В него входят министры, председатели некоторых государственных комитетов и председатели Советов министров союзных республик по должности. Он издает на основании и во исполнение законов постановления и распоряжения.

Постановления издаются в целях разрешения наиболее важных и принципиальных задач, касающихся общих вопросов государственного управления. Постановления, как правило, носят нормативный характер, имеют длительный срок действия и касаются широкого круга организаций.

Распоряжения издаются по менее важным вопросам, в целях разрешения оперативных вопросов. Как правило, распоряжения имеют ограниченный срок действия и касаются узкого круга организаций, хотя есть и нормативные распоряжения.

Постановления и распоряжения Совета Министров СССР являются общегосударственными актами, обязательными для исполнения и обладают высшей юридической силой в сравнении с актами других органов управления. Постановления и распоряжения Советов Министров союзных и автономных республик действуют в пределах соответствующих республик. В постановлениях и распоряжениях Совета Министров СССР и Советов Министров союзных и автономных республик, принятых на основании и во исполнении законов и указов, проявляется исполнительно-распорядительное начало высших органов управления.

Особую группу среди этих актов составляют совместные постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР, ЦК компартий союзных республик, местных органов государственной власти и общественных организаций. Иногда издаются совместные постановления Совета Министров и ВЦСПС, или ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС, а в отдельных случаях — ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР и ВЦСПС. Издаются такие постановления по некоторым важнейшим вопросам политической и хозяйственной жизни

деляет порядок засвидетельствования копий. Постановлением устанавливается круг документов, с которых выдают копии сами учреждения и с каких — нотариальные конторы.

Ко второй группе относятся акты, касающиеся отдельных сторон управленческой деятельности. Это относится в первую очередь к порядку документирования формирования органов государственной власти и органов государственного управления согласно новой Конституции СССР.

Постановлением IV сессии ЦИК СССР XII созыва 9 июля 1937 г. было утверждено Положение о выборах в Верховный Совет СССР, в котором содержались указания о порядке составления списков избирателей, устанавливались формы избирательных бюллетеней, удостоверений на право голосования⁴. Положением определялись форма протокола собрания по выдвижению кандидатов в депутаты, формы протоколов участковой и окружной избирательных комиссий с подробным указанием о порядке их заполнения. Позже издавались Положения об очередных выборах в Верховные Советы союзных и автономных республик, местные органы государственной власти.

Важное значение имела унификация документирования прохождения государственной службы. Постановлением СНК СССР от 20 декабря 1938 г.⁵ вместо трудовых списков были введены трудовые книжки. Была утверждена форма трудовых книжек, определены правила их хранения и заполнения.

ГВ 1936—1958 гг. был издан ряд актов, определявших не только порядок документирования управленческой деятельности, но и деятельности в области специальных (отраслевых) систем документирования. Так, постановлением СНК СССР от 5 сентября 1938 г.⁶ установлен типовой устав высшего учебного заведения, которым устанавливается порядок документирования учебного процесса, формы студенческих билетов, зачетных книжек, дипломов об окончании ВУЗа.

Особыми актами устанавливался порядок документирования деятельности отдельных ведомств. 27 июля 1936 г. было принято постановление ЦИК и СНК СССР «О порядке и сроках регистрации рождений и смертей»⁷, определявшее порядок документирования актов гражданского состояния ЗАГСами.

Положение о Государственном нотариате РСФСР, утвержденное постановлением Совета Министров РСФСР 31 декабря

⁴ СЗ СССР 1937 г., № 43, ст. 182

⁵ СП СССР 1938 г., № 58, ст. 329.

⁶ СП СССР 1938 г., № 41, ст. 237.

⁷ СЗ СССР 1936 г., № 44, ст. 369.

ждениям и одноименным управлениям и отделам нижестоящих исполкомов. Эти приказы и инструкции издаются на основе законов и актов вышестоящих органов

Приказы и инструкции руководителей управлений и отделов, если они противоречат законодательству, актам вышестоящих органов управления или выходят за пределы полномочий подписавших их лиц, могут быть отменены Советами, исполкомами, а также руководителями одноименных управлений и отделов вышестоящих исполкомов.

На основании и во исполнение Конституции СССР, руководители всех других учреждений, организаций и предприятий, действующие на основе единоначалия, издают приказы. В Конституции СССР не ставилась, конечно, задача отразить все вопросы, связанные с документированием деятельности всех учреждений, организаций и предприятий. Специально по вопросам делопроизводства в этот период Советским правительством никаких актов не было издано. Однако в развитие и дополнение Конституции в 1936—1958 гг. был издан ряд законодательных и нормативных актов, в которых затрагивались отдельные вопросы документирования. Эти акты можно условно разделить на две большие группы. К первой относятся акты, в которых затрагивались вопросы документирования и документационного обслуживания распространяющиеся на все учреждения.

15 декабря 1936 г. было издано новое постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О порядке пользования печатями с государственным гербом РСФСР»¹, устанавливающее круг учреждений, которым предоставлено право пользоваться печатями с государственным гербом РСФСР. Это вводило известную унификацию в порядок удостоверения документов. Постановление возлагало ответственность за хранение и пользование печатями на руководителей учреждений.

9 июня 1947 г. Президиум Верховного Совета СССР издал Указ «Об ответственности за разглашение государственной тайны и за утрату документов, содержащих государственную тайну»². Принятие Указа способствовало охране документов в учреждениях и созданию условий, исключающих разглашение сведений, содержащихся в служебных документах.

Постановление ЦИК и СНК СССР от 3 июня 1937 г. «Об упорядочении засвидетельствования копий с документа, касающегося личных прав и интересов гражданина»³, подробно опре-

¹ СЗ РСФСР 1936 г., № 23, ст. 151

² «Ведомости Верховного Совета СССР», 1947 г., № 20.

³ СЗ СССР 1937 г., № 37, ст. 149.

тодического центра по руководству постановкой делопроизводства в стране, отсутствием общегосударственных норм в области документирования, низкой механизацией управленческого труда, неудовлетворительным положением с подготовкой кадров канцелярских работников.

Совещание наметило широкую программу мероприятий по улучшению постановки делопроизводства. Основными из них были следующие:

- создание организационно-методического центра для руководства постановкой делопроизводства в учреждениях, организациях и предприятиях;

- разработка положения (статута) о делопроизводстве для всех учреждений, организаций и предприятий Союза СССР в качестве общеобязательных норм:

- разработка положения о кадрах канцелярских работников, определяющего их права, обязанности, должностные характеристики;

- широкая механизация труда работников, развертывание производства документационной техники;

- проведение унификации и трафаретизации служебной документации;

- установление единой системы подготовки и переподготовки канцелярских кадров всех звеньев путем создания для этого единого руководящего учебного центра;

- внедрение в программу средних школ по русскому языку изучения правил составления служебных документов;

- подготовка и переподготовка преподавательских кадров по вопросам служебной документации;

- создание всесоюзного научно-исследовательского института для научной разработки вопросов постановки делопроизводства в советских учреждениях, организациях и предприятиях⁸.

В программе, таким образом, был намечен ряд мер, способствующих выработке общегосударственных норм в области* делопроизводства, организации его на научных основах. Это должно было способствовать ликвидации разнобоя в постановке делопроизводства, присущего отдельным учреждениям, унификации его в масштабе всей страны. Тем самым была продолжена на новой, качественно более высокой ступени та работа, которая была начата в предшествующий период НК РКИ и Институтом техники управления.

⁸ См. *К. Г. Мутяев. История и организация делопроизводства в СССР*, М., 1959, стр. 117.

1947 г., определяет функции нотариальных контор, порядок засвидетельствования верности копий документов и выписок из них, подлинности подписей на документах.

Советским законодательством был определен порядок заключения договоров, порядок документирования авторства на изобретения и т. д.

Порядок документирования и документационного обслуживания деятельности советских учреждений нашел отражение в ряде ведомственных актов. Отдельными ведомствами в этот период был издан ряд инструкций, правил, указаний. Подавляющее их большинство касалось отдельных сторон документирования управленческой деятельности. К ним можно отнести, например, инструкцию о порядке выдачи дипломов лицам, окончившим ВУЗы, порядок ведения жалобных книг в торговых предприятиях и т. п.

Накануне Великой Отечественной войны продолжалась, начатая еще в 1920-х годах работа по составлению инструкций по делопроизводству для отдельных ведомств. Можно сослаться, например, на Инструкцию по общему делопроизводству в аппарате Народного комиссариата нефтяной промышленности СССР (1941 г.), Правила организации общего документооборота в Центральном аппарате Наркомата просвещения РСФСР (1941 г.) и др.

Особый интерес представляет разработка в рассматриваемый период типовых инструкций для однородных организаций. Так, в 1936 г. была создана инструкция по делопроизводству в районных и городских финансовых отделах; в 1938 г. — инструкция по делопроизводству в краевых и областных финансовых отделах. Типовая инструкция по ведению делопроизводства была составлена для учреждений Академии Наук СССР (1938 г.).

Необходимость разработки четких унифицированных норм в отношении документирования и документационного обслуживания деятельности учреждений остро ощущалась работниками государственного аппарата. На Первом межотраслевом совещании по оргтехнике, созванном в 1941 г. Всесоюзным-научным инженерно-техническим обществом машиностроителей (ВНИТОМАШ) для обсуждения вопросов механизации управленческого труда, были затронуты и вопросы постановки делопроизводства.

В выступлениях представителей различных ведомств, учреждений и предприятий, отмечались недостатки в организационно-делопроизводстве, связанные с отсутствием организационно-ме-

!
1

Отличительной особенностью проекта инструкции была попытка увязать постановку делопроизводства и архива, подчеркнуть их единство и закрепить это в нормативном акте. Такое единство должно было способствовать научной организации документов в делопроизводстве и архиве, лучшему использованию документов в научных и практических целях.

Хотя проект инструкции и не был утвержден, но он сыграл свою положительную роль. Об этом свидетельствует тот факт, что на основе разработанных в проекте норм был создан ряд ведомственных инструкций по делопроизводству, в том числе носящих типовой характер.

Следует отметить, что в 1943—1944 гг. проводилась большая работа по совершенствованию постановки делопроизводства в исполкоме Моссовета и исполкомах райсоветов. Особое внимание обращалось на улучшение работы по рассмотрению заявлений, в частности красноармейских, организацию личного приема граждан, проверку исполнения решений.

Так, 19 февраля 1944 г. на совещании в исполкоме Моссовета был специально рассмотрен вопрос об улучшении постановки делопроизводства в исполкомах райсоветов, о контроле за прохождением заявлений и жалоб от красноармейцев и содержании ответов на них, о контроле за исполнением решений. В условиях военного времени это имело большое политическое значение.

После Великой Отечественной войны была разработана Инструкция по делопроизводству в сельских Советах депутатов трудящихся РСФСР¹⁰, а затем созданная на ее основе Примерная инструкция по делопроизводству в исполнительных комитетах районных и городских Советов депутатов трудящихся Московской области¹¹. Типовые инструкции были разработаны для районных финансовых органов, народных судов и др.

В 1936—1958 гг. большое внимание было уделено проблеме классификации документов. Эта проблема решалась в нескольких взаимосвязанных направлениях: путем создания классификаторов служебных документов; разработки перечней документальных материалов и номенклатур дел.

Первое направление состояло в продолжении работы, начатой еще в 1920-е годы, когда стали создаваться первые советские классификаторы документов (классификатор служебных документов Народного комиссариата путей сообщения,

¹⁰ Утверждена постановлением Совета Министров РСФСР от 17 января 1948 г.

¹¹ Утверждена решением исполкома Мособлсовета 1 ноября 1950 г.

Особого внимания заслуживают задачи подготовки кадров - работников в области делопроизводства и необходимость научной разработки вопросов делопроизводства. Намеченная совещанием программа действий в тот период не смогла осуществиться, в полной мере в связи с начавшейся Великой Отечественной войной. Однако, несмотря на тяжелые условия военного времени, в государственных учреждениях проводилась определенная работа по рациональной постановке делопроизводства.

Значительную работу в этом направлении проводило Главное архивное управление, которое к этому времени фактически выполняло задачу методического контроля за постановкой делопроизводства в учреждениях. Опыт, накопленный в разработке инструкций, дал возможность Главному архивному управлению в 1943 г. создать проект «Инструкции по постановке документальной части и охране документальных материалов в текущем делопроизводстве учреждений, организаций и предприятий СССР».

Проект был обсужден в различных центральных и местных учреждениях и одобрен Научным советом Главного архивного управления. В связи с тем, что созданные к тому времени инструкции по делопроизводству в отдельных ведомствах значительно отличались друг от друга в ряде вопросов, связанных с оформлением, классификацией и хранением документов, в проекте Инструкции была предпринята попытка унифицировать требования к постановке делопроизводства. Поэтому проект инструкции исходил из необходимости создания единых норм по постановке делопроизводства, обязательных для всех учреждений, организаций и предприятий СССР. Предусматривалось, что на основе этой инструкции должны быть выработаны ведомственные инструкции по делопроизводству с учетом специфики деятельности этих ведомств.

В проекте были сформулированы единые нормы в отношении:

- требований, предъявляемых к отдельному документу;
- учета (регистрации) документов в делопроизводстве;
- исполнения и контроля исполнения документов;
- организации (классификации и систематизации) документов в делопроизводстве;
- организации архива и сдачи документов в архив учреждения⁹.

⁹ См. *К. Г. Митяев* История и организация делопроизводства в СССР. -М., 1959, стр. 117—118.

образующихся в деятельности учреждений, организаций и предприятий СССР». В этом перечне была отражена типовая документация, образующаяся в деятельности всех ведомств. Каждой категории документальных материалов были установлены сроки их хранения.

Издание этого Перечня дало возможность всем ведомствам, не имеющим еще свои перечни, при их разработке учесть как формулировки отдельных статей, так и унифицированные сроки хранения. На основе Перечня типовых документальных материалов отдельные ведомства, уже имевшие перечни, уточнили и улучшили их. В 1957 г. Главное архивное управление выпустило новое издание Перечня типовых документальных материалов.

Большое значение, придававшееся в эти годы составлению перечней, связано с тем обстоятельством, что в процессе работы с ними выяснилась возможность использования перечней для классификации документов в делопроизводстве, т. к. документы в перечнях подвергнуты достаточно детальной классификации.

Все работы по совершенствованию делопроизводства, проведенные в рассматриваемый период, были тесно связаны с совершенствованием административной деятельности советских учреждений.

Неустанную заботу о совершенствовании работы государственного аппарата в 1936—1958 гг., как и на всех этапах советского строительства, проявляла Коммунистическая партия. В решениях съездов, конференций и пленумов ЦК намечались меры по улучшению и удешевлению аппарата управления, вовлечению в государственную работу широких масс трудящихся, более конкретному и оперативному руководству.

Так, в постановлении ЦК КПСС от 25 января 1954 г. «О серьезных недостатках в работе партийного и государственного аппарата»¹², указывалось, что в работе советского аппарата сложилась вредная бюрократическая практика, выражающаяся в том, что основное внимание и силы партийных, советских и хозяйственных кадров сосредотачиваются не на выполнении решений партии и правительства, а на составлении многочисленных директив, резолюций, справок, писем, отчетов. Такое положение противоречит ленинским принципам организации аппарата, порождает неразбериху, безответственность в решении жизненно важных вопросов, ведет к разбуханию аппара-

¹² Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам, т. 4, М., 1958, стр. 155—156.

классификатор Народного комиссариата внутренних дел РСФСР и ДР-)

Создание классификаторов в рассматриваемый период отличалось тем, что предпринималась попытка составить классификатор так, чтобы на его основе можно было облегчить создание номенклатур дел.

Так, в 1939 г. была введена в действие «Систематическая таблица научной и деловой документации (делопроизводства) учреждений Академии наук СССР (классификатор вопросов)». На основе этого классификатора каждое учреждение Академии наук составляло номенклатуры дел. Дела получали индексы на основе классификатора. Отдельным документам при регистрации присваивались индексы также согласно классификатору. Единство индексации значительно облегчало справочную работу по документам и формирование дел.

Наряду с созданием индивидуальных номенклатур дел в эти годы проводилась значительная работа по созданию типовых (примерных) номенклатур дел. Такие номенклатуры были созданы накануне Великой Отечественной войны для районных, городских, областных и краевых финансовых отделов.

В 1948 г. был составлен «Примерный перечень дел сельского Совета депутатов трудящихся РСФСР», а в 1950 г. — «Примерный перечень дел исполкомов районных и городских Советов депутатов трудящихся».

Наряду с разработкой примерных номенклатур для учреждений всей страны, отдельной союзной республики, создавались примерные номенклатуры дел для однородных учреждений в пределах отрасли, ведомства, края, области. Так, в 1950 г. был составлен «Примерный перечень дел исполкомов районных и городских Советов Московской области». В 1953 г. была издана типовая номенклатура дел коммунальных банков.

С 1936 г. в центральных учреждениях начали создаваться перечни документальных материалов с указанием сроков их хранения. Создание таких перечней имело важное значение для упорядочения хранения документальных материалов в делопроизводстве и архиве. Указание сроков хранения отдельных категорий документов дало возможность предотвратить от гибели ценные документы и в то же время освободиться от длительного хранения малоценных документов, не имеющих политического, научного и практического значения.

Опыт, накопленный в ходе составления ведомственных перечней, дал возможность Главному архивному управлению в 1943 г. создать «Перечень типовых документальных материалов,

семилетнему плану развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы.

Чтобы обеспечить выполнение грандиозных заданий семи-летнего плана развития народного хозяйства СССР, потребовалось решительное улучшение работы государственного аппарата, совершенствование методов управления хозяйством путем рациональной организации управленческого труда и делопроизводства в учреждениях. С этой целью издается ряд правительственных постановлений.

Рационализация делопроизводства проводилась и на предыдущих этапах советского строительства. Но тогда она не носила общего, комплексного характера. В условиях развитого социалистического общества, рационализация делопроизводства получает новое качественное развитие. Она идет по двум основным направлениям: а) разработки общегосударственных нормативов по организации делопроизводства, и б) механизации делопроизводственных работ как одного из важных условий совершенствования управления.

Эти направления были закреплены в специальном постановлении Правительства СССР о механизации труда инженерно-технических работников и работников административно-управленческого аппарата, принятом в декабре 1959 г. В постановлении была намечена обширная программа выпуска средств механизации делопроизводства, что создавало базу для эффективной рационализации делопроизводства.

С целью унификации постановки делопроизводства тогда же было положено начало созданию в СССР Единой государственной системы делопроизводства (ЕГСД), разработка которой была поручена Академии наук СССР, Госкомитету по вопросам труда и заработной платы и ЦСУ СССР.

Создание Единой государственной системы делопроизводства диктовалось необходимостью унификации делопроизводства в различных учреждениях. Еще в первые годы становления советского государственного аппарата В. И. Ленин писал:

«В ведении дела разными и разнородными предприятиями, учреждениями, ведомствами и пр. есть много сходного и сходного в основном»².

К моменту принятия решения о создании ЕГСД в организации делопроизводства был значительный разнороб между отдельными ведомствами, учреждениями, предприятиями.

Разноробой выражался прежде всего в организационном отно-

² В. И. Ленин. Поли. собр. соч, т. 44, стр. 127.

та, отрывает партийных, советских работников и специалистов от организаторской работы на предприятиях промышленности, транспорта, в МТС, совхозах, колхозах.

Постановление нацеливало работников партийного и государственного аппарата на борьбу с «бумаготворчеством», на сокращение той части переписки и отчетности, которая не несет полезной информации для управления народным хозяйством.

Так, уже в 1954 г. общегосударственная и внутриведомственная статистическая отчетность была сокращена почти в три раза, периодическая бухгалтерская отчетность предприятий — более чем в два раза. Почти в пять раз сокращена отчетность колхозов¹³. Тем самым были созданы более благоприятные условия для руководителей и специалистов на производстве по непосредственной организаторской работе, а не растрачивать время на составление многочисленных отчетов, справок, порой иногда надуманных.

Проведенная на основе указаний КПСС и Советского правительства работа по совершенствованию управленческой деятельности в том числе делопроизводства, создали предпосылки для развертывания в последующие годы комплекса мероприятий по поднятию государственного делопроизводства на новую качественную ступень.

Глава девятая

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО В УСЛОВИЯХ РАЗВИТОГО СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ОБЩЕСТВА (1959 — ПО НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ)

К концу 1950-х годов советский народ под руководством Ком-

му»

126

мунистической партии добился огромных успехов в социалистическом строительстве. XXI съезд КПСС, состоявшийся в феврале 1959 г., констатировал достижение таких побед социализма во всех областях экономической и общественно-политической жизни страны, которые давали возможность «практически осуществить задачи создания материально-технической базы коммунистического общества и планомерного перехода к коммунизму». Эти задачи были зафиксированы в директивах съезда по

¹³ А. Зверев. Совершенствовать государственный аппарат, М, 1955, стр. 28.

¹ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК» изд. 7-е, ч. IV, М., 1960, стр. 395.

служебной документации, разработки рекомендаций по внедрению средств комплексной механизации делопроизводства и архивов;

увеличения выпуска новых машин, оборудования и материалов для механизации делопроизводства и архивного дела;

создания архивов технической документации;

разработки стандартов на основные виды документации;

создания в Московском государственном историко-архивном институте факультета организации и механизации делопроизводства;

преобразования научно-информационного бюллетеня «Вопросы архивоведения» в ежемесячный журнал, на который возложить освещение вопросов теории и практики архивного дела, организации текущего делопроизводства, техники управления, обобщения и распространения передового опыта в этом деле³.

Сравнивая решения Совещания 1960 г. с решениями Первого межотраслевого совещания по оргтехнике (1941 г.), нетрудно заметить, что большая часть рекомендаций, принятых на обоих совещаниях, совпадают между собой. Это объясняется насущными потребностями дальнейшего совершенствования работы государственного аппарата и тем, что решения Совещания 1941 г. не были осуществлены в связи с начавшейся Великой Отечественной войной.

В решениях Совещания 1960 г. была намечена, таким образом, широкая программа рационализации управленческого труда, в том числе и делопроизводства, с учетом бурного развития научно-технического прогресса. Большая часть этой программы была реализована в 1961—1971 годы или находится в стадии реализации.

Одной из первых началась реализация задачи подготовки высококвалифицированных кадров в области государственного делопроизводства. С 1960/61 учебного года в Московском государственном историко-архивном институте развернулась подготовка специалистов по организации делопроизводства. Был разработан новый учебный план по этой специальности, в который включены документоведческие, правовые дисциплины, курсы организации управленческого труда, высшей математики, документационной техники и др.

Важное значение в этот период придается разработке ЕГСД, призванной устранить недостатки, существовавшие в постановке

³ См. Вопросы механизации инженерного и управленческого труда. М., 1961, стр. 445—448.

шении В учреждениях делопроизводством руководили различные структурные подразделения (управления делами, секретариаты, канцелярии, общие отделы, административно-хозяйственные отделы и т. п.). Поскольку функции, права и обязанности их были различны, уровень постановки делопроизводства оставался невысоким.

Ведомственные инструкции по делопроизводству содержали в ряде случаев различные требования к переписке, обработке документов, их классификации и рациональной организации. Отсутствовали единые требования к составлению и оформлению документов.

Механизация делопроизводственных работ в 1950—1960 гг. была низкой, что сдерживало рост производительности управленческого труда и отрицательно сказывалось на уровне руководства хозяйственным и социально-культурным строительством

Разработка и внедрение ЕГСД должны были способствовать решению задачи, поставленной В. И. Лениным о необходимости нормализации «бумажной работы» и поднятию делопроизводства на новую, более высокую качественную ступень.

Создание ЕГСД требовало также подготовки высококвалифицированных кадров, способных внедрить в работу аппарата управления передовые методы ведения делопроизводства В связи с этим, решением правительства подготовка специалистов высшей квалификации по организации архивных работ и делопроизводства была возложена на Московский государственный историко-архивный институт.

В июне 1960 г. в Москве состоялось Всесоюзное совещание по вопросам механизации труда инженерно-технических работников и работников административно-управленческого аппарата. На совещании было обсуждено состояние и перспективы развития механизации инженерно-технического и управленческого труда в нашей стране. На совещании работали четыре секции, в том числе секция механизации административно-управленческих работ, делопроизводства и архивного дела.

Совещание приняло рекомендации о необходимости:

возложения на одно из центральных учреждений СССР работы по организации и контролю за состоянием делопроизводства в стране,

создания государственного научно-исследовательского института по организации и механизации документирования, с возложением на него разработки Единой системы делопроизводства, разработки предложений о стандартизации и унификации

Достоинством Примерной инструкции является то, что основное внимание в ней уделяется унификации делопроизводственных работ в учреждениях. С этой целью даются конкретные рекомендации по организации приема, регистрации и рассмотрения корреспонденции, устанавливаются сроки исполнения документов, порядок оформления и отправки исходящей корреспонденции, формирования и хранения дел в делопроизводстве.

В Примерной инструкции обращается особое внимание на требования к составлению и оформлению служебных документов, что выгодно отличало ее от многих ведомственных инструкций по делопроизводству, недостаточно уделявших внимание этому вопросу. В инструкции содержатся подробные рекомендации о порядке составления, адресования, согласования, подписания документов, их изготовления на пишущих машинах

С целью унификации процессов подготовки и оформления документов, их регистрации к инструкции приложены образцы бланков документов, журналов и карточек регистрации документов и т. п.

После выхода в свет этой инструкции аналогичные инструкции были утверждены в других союзных республиках (Азербайджанской, Грузинской, Казахской, Узбекской, Эстонской и др.).

В течение 1962—1964 гг. во исполнение постановления правительства начинается подготовка ведомственных инструкций в различных учреждениях и организациях РСФСР. Однако, разрабатывая свои инструкции, некоторые учреждения ограничивались лишь тем, что узаконивали в них сложившиеся в данном учреждении и привычные для работников приемы ведения делопроизводства со всеми имевшимися недостатками. Такие инструкции не могли внести коренного перелома в постановку делопроизводства и устранить разноречивость в составлении и оформлении документов, в организации документооборота.

В конце 1950-х — начале 1960 г. все большее внимание вопросам делопроизводства начинает уделять Главное архивное управление при Совете Министров СССР. Это было связано с тем обстоятельством, что в «Положении о Государственном архивном фонде Союза ССР» 1958 года предусмотрено право контроля со стороны архивных учреждений за постановкой документальной части делопроизводства учреждений, организаций и предприятий. В 1959 г. при Главном архивном управлении была создана Межведомственная комиссия по делопроизводству. Она была создана для изучения положения и

делопроизводства в учреждениях. Поскольку разработка ЕГСД была рассчитана на ряд лет, необходимо было принять меры по рационализации делопроизводства на данном этапе в отдельных ведомствах и учреждениях.

В 1960—1961 годах Комиссией советского контроля РСФСР было обследовано состояние делопроизводства в ряде совнархозов, Советов Министров автономных республик, министерств и исполкомов местных Советов депутатов трудящихся. По результатам обследования был подготовлен проект постановления Совета Министров РСФСР и проекты типовых инструкций по делопроизводству для каждой из названных групп учреждений. Разработка проектов типовых инструкций преследовала цель унификации делопроизводства в пределах учреждений указанных групп и устранение разнobia в его ведении.

Выводы Комиссии были положены в основу принятого 30 сентября 1961 г. Советом Министров РСФСР постановления «О мерах по улучшению делопроизводства в учреждениях и организациях РСФСР»⁴. В постановлении отмечались серьезные недостатки в постановке делопроизводства, в частности, отсутствие инструкций о делопроизводстве, в результате чего делопроизводство ведется бессистемно и в каждом учреждении по-своему. Отсутствие должного порядка в делопроизводстве приводило во многих случаях к волоките в прохождении и рассмотрении документов и писем трудящихся.

Совет Министров счел целесообразным объединить проекты четырех инструкций в одну и утвердил Примерную инструкцию¹ о делопроизводстве для учреждений РСФСР. Совет Министров РСФСР обязал: на ее основе учреждениям и ведомствам разработать инструкции о делопроизводстве с учетом местных особенностей; систематически совершенствовать делопроизводство, обеспечить повышение уровня механизации и производительности труда работников, занятых делопроизводством, а также повышение их квалификации. Специальным пунктом постановления обязывало Министерство просвещения РСФСР ввести с 1962/63 учебного года в ряде средних школ подготовку учащихся по специальности «Делопроизводство».

Постановление Совета Министров РСФСР от 30 сентября 1961 года имело большое государственное значение. Была утверждена Примерная инструкция о делопроизводстве для учреждений и организаций РСФСР. Она изложена кратко, отражает главные узловые вопросы постановки делопроизводства.

⁴ СП РСФСР 1961 г, № 28, ст 125

Разработка основных разделов ЕГСД, касающихся работы с документами, начиная с момента их создания (получения) и кончая передачей документов в архивы, поручаются Главному архивному управлению при Совете Министров СССР. Таким образом, оно становится фактически основным разработчиком ЕГСД. С этого времени начинает развертываться работа по созданию ЕГСД.

Наряду с разработкой ЕГСД в рассматриваемый период значительное внимание уделялось механизации делопроизводства в учреждениях, как одному из важнейших факторов повышения производительности управленческого труда, подготовке кадров высшей и средней квалификации для работы в области делопроизводства.

8 мая 1964 г. Совет Министров РСФСР принимает постановление «Об увеличении выпуска средств механизации делопроизводства и улучшении подготовки кадров по делопроизводству»⁷. Постановление наметило конкретные пути улучшения постановки делопроизводства в советских учреждениях: повышение уровня его механизации и широкую подготовку квалифицированных кадров. В соответствии с этим постановлением в Московском государственном историко-архивном институте в 1964 г. открыт факультет государственного делопроизводства, готовящий специалистов для работы в аппарате управления.

Подготовка кадров средней квалификации по делопроизводству велась в ряде средних школ, а с 1966 г. — в библиотечном техникуме Мосгорисполкома и других средних специальных учебных заведениях.

После издания постановления 1963 г. при Государственном комитете Совета Министров СССР по координации научно-исследовательских работ и соответствующем комитете Совета Министров РСФСР были созданы постоянные комиссии по вопросам механизации и рационализации делопроизводства в учреждениях и организациях.

Задачей постоянных комиссий являлась разработка для указанных Комитетов предложений и рекомендаций: по усовершенствованию документирования и документационного обслуживания процессов управления, руководству проектированием организации управленческого труда и делопроизводства на научной основе с широким применением новейшей техники;

⁷ Систематическое собрание законов РСФСР, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений правительства РСФСР, т. II, М., 1968, стр. 522—523.

разработки позитивных предложений, способствующих совершенствованию делопроизводства⁵.

Важное значение для организации документов и последующего их хранения в архиве учреждения имеют «Основные правила постановки документальной части делопроизводства и, работы архивов учреждений, организации и предприятий СССР», изданные ГАУ в 1963 г. При составлении «Правил» Главное архивное управление исходило из того, что работа учреждений, организаций и предприятий с документами, как в делопроизводстве, так и в архиве, представляет единый процесс, что основы государственного архивного фонда закладываются именно в делопроизводстве. Поэтому в «Правилах» изложены те требования, выполнение которых является необходимым для упорядочения документов не только в архивах, но и в делопроизводстве.

«Правила» излагают основные требования к оформлению документов, их учету и созданию учетно-справочного аппарата, классификации и индексации документов, составлению номенклатур дел, формированию дел, экспертизе научной и практической ценности документов и подготовке их к сдаче в архив учреждения.

Г-!",

25 июля 1963 г. Совет Министров СССР принял постановление «О мерах по улучшению архивного дела в СССР»⁶. Этим постановлением разработка Единой государственной системы делопроизводства (ЕГСД) поручалась Государственному комитету по координации научно-исследовательских работ СССР, Государственному комитету Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы, ЦСУ СССР, Главному архивному управлению при Совете Министров СССР, Государственному комитету по приборостроению, средствам автоматизации и системам управления при Госплане СССР.

В постановлении подчеркивалась необходимость ускорения разработки ЕГСД.

Значение этого постановления для дальнейшего развития делопроизводства заключалось и в том, что в нем подчеркивалась связь делопроизводства и архива. Это означает, что комплектование государственного архивного фонда в значительной степени зависит от состояния делопроизводства в учреждениях, от качества создаваемых документов, методов их обработки, хранения и использования.

⁵ См. «Вопросы архивоведения», 1959, № 2, стр. 134—135.

⁶ СП СССР 1963 г., № 15, ст. 159.

ведомствах, на предприятиях, научно-исследовательские лаборатории, секторы научно-исследовательских институтов и т. п.

Растущий интерес к вопросам совершенствования делопроизводства вызвал появление ряда специальных работ по делопроизводству.

В 1964 г. издано учебное пособие «Делопроизводство»⁹. В том же году выходит работа К. Г. Митяева и Е. К. Митяевой / «Административная документация (делопроизводство) в советских учреждениях»¹⁰, в которой освещается теория и практика; административного делопроизводства в советских учреждениях.

С целью ознакомления студентов института с основными разновидностями актов и документов, создаваемых в деятельности советских учреждений, организаций и предприятий, в 1963 г. МГИАИ была создана «Хрестоматия по административному делопроизводству».

«Руководство по делопроизводству» под редакцией А. С. Маликова (М., 1969) написано коллективом сотрудников ВНИИДАД и предназначено в качестве пособия для служащих учреждений. В 1972 г. вышло второе издание этого пособия: «Руководство по делопроизводству» под редакцией А. С. Маликова и Д. И. Сельского.

В 1971 г. коллектив авторов — преподавателей кафедры документоведения и организации государственного делопроизводства МГИАИ подготовил и издал учебное пособие для вузов «Административная документация (делопроизводство)»¹¹. В нем обобщено теоретическое наследие, накопленное за годы развития делопроизводства в советских учреждениях и существующая делопроизводственная практика.

Для изучения вопросов рационализации делопроизводства представляют интерес вышедшие в последние годы работы Л. Н. Качалиной «Организация работы аппарата учреждений» (М., 1970), «Научная организация управленческого труда — оргпроектирование» (М., 1971) и брошюры Г. Э. Слезингера «Рациональная организация и механизация управленческого труда» (М., 1966), М. Д. Андрющенко «Рационализация работы

⁹ Л. И. Вартамян, Я. З. Лившиц, К. Г. Митяев, В. А. Цикулин. «Делопроизводство». М., 1964.

¹⁰ К. Г. Митяев, Е. К. Митяева «Административная документация (делопроизводство) в советских учреждениях», Ташкент, 1964; Второе издание — 1968 г.

¹¹ «Административная документация (делопроизводство)». Под редакцией Я. З. Лившица и В. А. Цикулина. М., 1971.



по созданию новых и усовершенствованию существующих образцов машин и аппаратуры; по технической информации » распространению передового опыта; по подготовке и использованию кадров.

Постоянные комиссии оказали существенную помощь в составлении плана разработки ЕГСД. Приступая к ее разработке, организации-исполнители исходили из того, что создание и внедрение ЕГСД должно рассматриваться как существенный этап в деле совершенствования деятельности управленческого аппарата.

Первым реальным результатом разработки ЕГСД было издание в 1965 г. «Материалов к Единой государственной системе делопроизводства», а затем «Разделов Единой государственной системы делопроизводства», в которых были изложены основные принципиальные положения ЕГСД.

Новый этап в разработке ЕГСД начался в 1966 г., когда эта проблема была включена в пятилетний план развития народного хозяйства СССР на 1966—1970 гг. Одновременно были намечены и конкретные сроки разработки: Главным институтом: по проблеме ЕГСД стал созданный в системе Главного архивного управления в 1966 г. Всесоюзный научно-исследовательский институт документоведения и архивного дела (ВНИИДАД). Перед институтом были поставлены задачи: «Исследования теоретических и методических проблем документоведения, архивоведения и археографии; разработка документных информационно-поисковых систем; осуществление исследовательских и: экспериментальных работ в области естественно-научных проблем сохранности, воспроизведения и миниатюризации документальных материалов; организация широкой информации по указанным проблемам»⁸.

В 1967 г. ВНИИДАД разработал «Методическую программу исследования делопроизводства в министерствах и ведомствах», сыгравшую определенную роль в подготовке ЕГСД и в работах по совершенствованию делопроизводства в учреждениях.

Методическая программа имела известное значение для унификации работ по проектированию рациональных систем делопроизводства в отдельных учреждениях, которым в рассматриваемый период стали заниматься различные организации: отделы научной организации труда (НОТ) в министерствах»

⁸ А. С. Малитиков. Перспективы и ближайшие задачи ВНИИДАД «Советские архивы», 1967, № 4, стр 48

довательским институтом документоведения и архивного дела (ВНИИДАД), Научно-исследовательским институтом труда (НИИТруда), Всесоюзным научно-исследовательским институтом организационной техники (ВНИИОргтехника), Институтом государства и права Академии наук СССР (ИГПАН), Всесоюзным научно-исследовательским институтом стандартизации (ВНИИСтандарт) и Всесоюзным научно-исследовательским институтом технической информации, классификации и кодирования (ВНИИКИ).

Отдельные положения проекта ЕГСД в 1970—1973 гг. были использованы при рационализации делопроизводства в некоторых учреждениях. Опыт их применения был использован при доработке ЕГСД.

В сентябре 1973 г., после всестороннего обсуждения и доработки, «Основные положения» ЕГСД были утверждены Государственным комитетом Совета Министров СССР по науке и технике и рекомендованы министерствам и ведомствам для использования их в целях совершенствования делопроизводства.

Основные положения ЕГСД состоят из общей части, восьми тематических разделов и приложений, содержащих формы и некоторые нормативные материалы.

В Общей части раскрывается понятие Единой государственной системы делопроизводства, значение и цели ее создания, определяются границы и сферы действия ЕГСД, ее правовой статус.

ЕГСД представляет собой свод основных положений, определяющих и регламентирующих постановку делопроизводства в государственном аппарате. Эти положения распространяются на организационно-распорядительную документацию и делопроизводство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан. Тем самым ЕГСД будет способствовать усовершенствованию постановки делопроизводства на единой методической основе.

В целях дифференцированного использования положений ЕГСД все учреждения, организации и предприятия условно, подразделяются на четыре категории:

I категория — учреждения с объемом документооборота свыше 100 000 документов в год;

II категория — учреждения с объемом документооборота от 25.000 до 100.000 документов в год,

III категория — учреждения с объемом документооборота от 10.000 до 25 000 документов в год,

IV категория — учреждения с объемом документооборота до 10 000 документов в год,



с документами в учреждениях» (М., 1968). Отдельные вопросы организации делопроизводства находят отражение на страницах журналов «Советские архивы» и «Социалистический труд».

Во всех работах, изданных в эти годы по вопросам делопроизводства подчеркивается, что его совершенствование может быть осуществлено только на базе механизации.

Важное значение, которое придает Коммунистическая партия и Советское правительство механизации и автоматизации управленческого труда, совершенствованию стиля работы и повышению культуры труда в аппарате управления, было подчеркнуто в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по совершенствованию и удешевлению аппарата управления» от 13 октября 1969 г.¹².

Значение совершенствования делопроизводства в системе однородных учреждений подчеркнуто постановлением Совета Министров РСФСР от 7 января 1970 г. «О мерах по дальнейшему улучшению делопроизводства в исполкомах сельских, поселковых Советов депутатов трудящихся РСФСР»¹³. Постановлением была утверждена новая Примерная инструкция о делопроизводстве для указанных исполкомов, имеющая большое значение для унификации постановки делопроизводства в этих исполкомах.

Новая Инструкция значительно отличается от «Примерной инструкции о делопроизводстве» в учреждениях РСФСР 1961 г. В ней учтены рекомендации ЕГСД в организации делопроизводства, требования ГОСТов в отношении составления и оформления документов.

Постановление обязало Советы Министров автономных республик, исполкомы краевых и областных Советов депутатов трудящихся систематически проверять состояние делопроизводства в исполкомах сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся, повышать квалификацию работников, занятых в делопроизводстве, обеспечивать снабжение исполкомов сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся бланками, карточками и журналами для ведения делопроизводства, бумагой и необходимыми канцелярскими принадлежностями, а также техническими средствами для размножения и оформления документов.

В результате длительной работы в 1970 г. был создан проект «Основных положений Единой государственной системы делопроизводства». Проект подготовлен Всесоюзным научно-иссле-

¹² СП СССР 1969 г, № 24, ст. 139

¹³ СП РСФСР 1970 г, № 2—3, ст. 16.

ных об исполнении документов. Особое внимание обращаете» на обобщение и анализ данных об исполнении документов В разделе содержатся подробные рекомендации о методах и формах анализа и обобщения данных контроля.

Группировка документов в дела и подготовка их к последующему хранению и использованию изложены в «Основных положениях» согласно требованиям архивных учреждений.

Отдельный раздел посвящен основам организации труда делопроизводственного персонала. В нем определяются структура и функции делопроизводственных служб, должностной и количественный состав делопроизводственного персонала, нормирование делопроизводственных работ, требования к оборудованию рабочих мест, условия труда работников делопроизводства.

В разделе «Механизация делопроизводственных процессов» излагаются общие принципы механизации делопроизводственных процессов, приводится перечень средств оргтехники и комплекты прогрессивных технических средств, применяемых в делопроизводстве. Здесь же предложена методика выбора конкретных средств для отдельных участков делопроизводственного обслуживания.

Проект основных положений снабжен большим количеством приложений, дополняющих и детализирующих текст ЕГСД.

В связи с разработкой ЕГСД возникла необходимость создания единой стандартизированной управленческой документации. Эта работа была поручена ВНИИстандартизации, ВНИИДАД и специальному конструкторскому бюро оргтехники объединения предприятий счетной и организационной техники «Сигма» (г. Вильнюс).

Разработке проектов стандартов предшествовала большая исследовательская работа по изучению и анализу управленческой документации, применяемой на различных уровнях управления (в министерствах, трестах, НИИ, предприятиях, исполкомах местных Советов депутатов трудящихся и т. д.). Исследования, проведенные в различных учреждениях, показали, что применяющиеся в делопроизводстве формы многих однотипных документов имеют различное расположение отдельных элементов формуляра, что затрудняет процесс их изготовления и обработки.

Одна из задач унификации — определение видов документов, необходимых для осуществления по каждой функции управления. Отсюда следует, что проблема унификации должна быть тесно связана с функциями управленческой деятельности и классификацией документов по этим функциям.



Совершенствование постановки делопроизводства в учреждениях должно быть достигнуто за счет унификации всех делопроизводственных процессов. С этой целью ЕГСД устанавливает унифицированный порядок подготовки, оформления и прохождения служебных документов, их регистрации, справочно-информационного поиска, контроля за их выполнением, а также группировки исполненных документов в дела и подготовки документальных материалов к последующему хранению и использованию

На основе ЕГСД должны быть унифицированы наименования, построение и функции делопроизводственных служб в учреждениях, установлены единые принципы применения средств механизации документационных процессов

ЕГСД должна послужить исходной базой для разработки во всех учреждениях инструкций по делопроизводству. Инструкции должны детально регламентировать все вопросы работы с документами в конкретном учреждении с учетом условий и специфики его деятельности

В разделе «Подготовка служебных документов» устанавливаются организация документирования управленческой деятельности, правила составления и оформления документов, требования к изложению их содержания. Здесь же сформулированы требования к построению текстов документов, их языку и стилю написания, что имеет важное значение для приспособления документов к обработке средствами вычислительной техники. Принципиально новым является попытка увязать необходимость создания документов с функциями управления.

Содержание раздела «Организация документооборота» включает рекомендации об общих правилах организации документооборота, порядке прохождения и исполнения входящих, исходящих и внутренних документов, учета объема документооборота. Устанавливается процедура предварительного рассмотрения документов, что сокращает количество инстанций прохождения документов и ускоряет их исполнение. Упорядочение документооборота должно способствовать разработке и внедрению информационной базы автоматизированных систем управления.

В разделе «Регистрация документов и построение справочного аппарата» освещаются общие правила регистрации служебных документов, их индексации, определяются формы регистрации и построение справочного аппарата.

В следующем разделе рассматриваются задачи и правила постановки контроля за исполнением документов, сроки исполнения документов, техника контроля, обобщение и анализ дан-

Состоявшийся 30 марта — 9 апреля 1971 г. XXIV съезд КПСС утвердил «Директивы по пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР на 1971—1975 годы». В Директивах указано на необходимость развертывания работ по созданию и внедрению автоматизированных систем управления (АСУ) отраслями, организациями и предприятиями, имея в виду создание общегосударственной автоматизированной системы сбора и обработки информации для учета, планирования и управления народным хозяйством. Таким образом ОГАС состоит из отдельных отраслевых АСУ.

АСУ представляет совокупность административных и экономико-математических методов, средств вычислительной техники и связи, позволяющих органам управления осуществлять оптимальное управление в условиях новой системы планирования и экономического стимулирования. В отраслевой автоматизированной системе управления (ОАСУ) осуществляется сбор, передача, обработка и анализ информации.

Разрабатываемые АСУ состоят из функциональной и обеспечивающей подсистем. Функциональная часть системы состоит из подсистем, включающих в себя комплекс экономико-математических и организационных методов, обеспечивающих решение задач оперативного и перспективного планирования, учета и анализа деятельности отрасли, организации, предприятия и их подразделений.

Обеспечивающая часть системы состоит из информационной базы, комплекса технических средств и математического обеспечения. Информационная база основывается на совокупности стандартизированных и унифицированных показателей, форм документов, массивов информации и методов их организации, обработки, контроля и хранения, пригодных для использования в АСУ.

Одновременно с созданием АСУ предстоит значительная работа по совершенствованию структуры организации управления в аппарате министерств, отдельных учреждений, организаций и предприятий, включая уточнение функций подразделений, упорядочение форм документации и рационализации документооборота.

Дальнейшее развитие делопроизводства в СССР пойдет по пути унификации документационных работ в учреждениях, как необходимого условия внедрения научных методов организации управленческого труда. Научная организация делопроизводства потребует дальнейшего развития научных исследований и прикладных работ в области документоведения.

В ходе разработки Государственных стандартов (ГОСТов) *-был* определен перечень управленческих документов, подлежащих стандартизации. В него были включены документы, наиболее часто применяемые в управленческой деятельности советских учреждений.

Предпосылкой установления стандартов на документы была разработка формуляра-образца, который служит основой для конструирования всех управленческих документов. Формуляр-образец определяет оптимальное расположение в бланке каждого реквизита документа. В нем устанавливается площадь, занимаемая отдельными реквизитами, исходя из удобства их расположения и с учетом последующего составления и обработки документов средствами оргтехники.

Единообразие в составлении и оформлении документов путем применения ГОСТов позволит значительно сократить время на машинопись, облегчит обработку документов, даст возможность повысить оперативность, четкость и культуру работы аппарата управления.

15 июля 1972 г. Государственный комитет стандартов Совета Министров СССР утвердил два ГОСТа на управленческие документы. Первый — ГОСТ 6.38—72 — «Система организационно-распорядительной документации. Основные положения», установил общие требования к оформлению документов, где подробно дан состав и порядок расположения реквизитов организационно-распорядительных документов. Подробно изложены требования к документам, изготавливаемым машинописным способом.

Второй — ГОСТ 6.39—72 — «Система организационно-распорядительной документации. Формуляр-образец». В нем изложены общие требования к порядку расположения реквизитов, СО; ставу реквизитов организационно-распорядительных документов, требования к бланкам. В качестве приложений к ГОСТу даны: образец общего бланка документа, образец бланка для писем, примеры составления отдельных документов (решения, приказа, акта, письма, докладной записки).

Срок введения ГОСТов для всех учреждений СССР установлен с 1 июля 1973 г. по 1 июля 1975 г.

Бурное развитие научно-технической революции требует совершенствования форм и методов управления народным хозяйством. В сферу управления успешно внедряются экономико-математические методы, электронно-вычислительная техника. Это означает качественно новый этап в методах сбора и обработки документной информации для нужд управления.

С завоеванием Весной 1918 г. мирной передышки В. И. Ленин поставил перед Академией наук задачу разработки общего плана реорганизации промышленности и подъема экономики всей страны. В этих ленинских указаниях была заложена идея создания единого народнохозяйственного плана, рассчитанного на ряд лет. Однако разработка такого плана оказалась отодвинутой на долгий срок развязанной контрреволюцией гражданской войной и иностранной военной интервенцией.

Гражданская война потребовала централизации управления хозяйством и планирования. Изменился и характер планов. Они стали оперативными заданиями, устанавливаемыми на короткие сроки. Промышленные предприятия работали по производственным программам, в которых определялся объем производства продукции в натуральном выражении. Планирование в этот период было направлено на выполнение задач обеспечения фронта вооружением, продовольствием, концентрации сил и средств на отраслях и предприятиях, имевших первостепенное значение для обороны страны, обеспечения предметами первой необходимости тыла.

Но уже в годы гражданской войны зарождается и перспективное планирование развития народного хозяйства. Первым таким планом был план ГОЭЛРО, разработанный по инициативе В. И. Ленина Государственной комиссией по электрификации России (ГОЭЛРО) при электроотделе ВСНХ РСФСР и утвержденный VIII Всероссийским съездом Советов в декабре 1920 г.

План ГОЭЛРО был рассчитан на техническое перевооружение всех отраслей народного хозяйства, в том числе и сельского хозяйства, на базе широкого внедрения электрификации. Он исходил из ленинского положения о возможности построения социализма в одной стране и являлся великой программой социалистического строительства.

Наступившие после гражданской войны мирные условия поставили задачу усиления планового начала во всей хозяйственной деятельности Советского государства. Вопросы планирования приобрели особую остроту, поскольку успешное восстановление народного хозяйства было возможным при рациональном использовании истощенных сил и ресурсов страны. Задачи, выдвинувшиеся в области планирования, поставили вопрос о создании специального планового органа страны. Таким органом стала Государственная общеплановая комиссия (Госплан РСФСР), образованная в феврале 1921 г. на базе расширенной комиссии² На Госплан возлагалась задача выработки общехо-

² СУ РСФСР 1921 г., № 17, ст. 106.

Прогнозируя направления этих исследований можно указать на следующие:

- исследование процессов документообразования;
- разработка принципов обязательности документирования отдельных управленческих решений;
- разработка ГОСТов на виды управленческих документов;
- совершенствование приемов и методов обработки документной информации, в том числе средствами организационной и вычислительной техники.
- разработка документационной базы автоматизированных систем управления.

Исследование указанных проблем будет способствовать не только рационализации документационных работ, но и окажет существенное влияние на совершенствование работы самого аппарата управления.

Глава десятая

РАЗВИТИЕ СИСТЕМ СПЕЦИАЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ В СОВЕТСКУЮ ЭПОХУ¹

1. Плановая документация

Великая Октябрьская социалистическая революция открыла новые пути развития экономики страны — на основе экономического закона планомерного (пропорционального) развития народного хозяйства. Развитие экономики в этом направлении началось с первых месяцев после установления Советской власти. В результате появилась плановая документация, которой в дореволюционной России не было и не могло быть. Начали разрабатываться бюджетно-финансовые и отдельные отраслевые планы развития хозяйства. В качестве первого, по существу общепланового органа, выступал тогда ВСНХ РСФСР. Плановое руководство отдельными отраслями хозяйства осуществлялось наркоматами.

¹ В данной главе не рассматриваются все специальные системы документации. В ней акцентируется внимание лишь на важнейших функциональных системах документации, которые присущи в том или ином объеме всем звеньям государственного аппарата (плановая, бухгалтерская, статистическая, материально-технического снабжения). Эти системы по своему значению и удельному весу среди других систем документации занимают ведущее место и образуют один из важных участков в работе аппарата. Кроме того, эти документные системы тесно взаимосвязаны между собой и составляют основную часть общей системы экономической информации в стране

план на III квартал, а в августе разработан военно-хозяйственный план на IV квартал 1941 года. Действовала также система годовых, квартальных, месячных и декадных планов.

В послевоенные годы продолжалось совершенствование планирования и его документирования. Большое значение в этом отношении имел осуществленный в 1947 г. отказ от составления квартальных планов. В текущем планировании прочно утвердился годовой народнохозяйственный план с поквартальной разбивкой заданий.

Хозяйственная реформа, проведенная в СССР в соответствии с решениями мартовского и сентябрьского (1965 г.) пленумов ЦК КПСС и XXIII съезда партии, предопределила необходимость дальнейшего совершенствования планирования. Важнейшие особенности новой системы планирования — повышение роли перспективных планов, углубление отраслевого принципа управления промышленностью, расширение хозяйственной самостоятельности и инициативы предприятий, дальнейшее укрепление хозяйственного расчета и усиление экономического стимулирования производства.

Плановое управление требует сочетания планов развития всего народного хозяйства СССР и отдельных его частей. Поэтому планы могут быть, народнохозяйственными, охватывающими всю систему народного хозяйства, отраслевыми по отдельным его отраслям (промышленность, сельское хозяйство, транспорт и т. д.) и локальными для отдельных предприятий и хозяйственных организаций.

Предприятия и организации связаны между собой не только по ведомственной линии внутри соответствующей отрасли. Важным являются межотраслевые связи предприятий и организаций, расположенных на одной территории. Такая взаимосвязь находит отражение в сводных планах, составляемых в каждом экономическом районе, городе, области (крае), автономной и союзной республике.

Непосредственным объектом планирования является предприятие. Именно на предприятии реализуются народнохозяйственные планы. Поэтому осуществляемая в настоящее время хозяйственная реформа предусматривает прежде всего совершенствование планирования на предприятии.

В соответствии с утвержденными плановыми показателями предприятие составляет пятилетний и годовой производственно-финансовый планы (техпромфинпланы), которые представляют собой развернутую программу его производственно-финансовой деятельности.

зяйственного плана и увязки интересов промышленности с сельским хозяйством, транспортом и т. д. Для планового руководства на местах при губернских исполкомах были созданы плановые комиссии (губпланы), а затем при областных исполкомах (облпланы).

Однако для выработки общегосударственного народнохозяйственного плана понадобилось еще немало времени. Но это не означало, что в период восстановления народного хозяйства не существовало централизованного планирования. Были отдельные отраслевые планы (например, государственный продовольственный план на 1921/22 гг.), составлялись бюджетные планы и т. п. В качестве перспективной ориентировки реконструкции народного хозяйства сохранял свое значение план ГОЭЛРО.

Большое значение в этот период придавалось текущему планированию и разработке соответствующих видов плановой документации. Первоначально такое планирование производилось в форме годовых и квартальных контрольных цифр, включавших систему наиболее важных показателей развития народного хозяйства.

В период между завершением восстановления экономики и кануном Великой Отечественной войны в планировании и его документировании произошли большие изменения. Вместо отдельных отраслевых планов появляются планы комплексного развития народного хозяйства СССР. Начало составлению таких планов положили контрольные цифры народного хозяйства СССР на 1927—1928 хозяйственный год, в которых впервые в централизованном порядке были сбалансированы проектировки по всем важнейшим отраслям. С первой пятилетки (1928—1933 гг.) стала действовать система перспективных пятилетних планов развития народного хозяйства.

К началу Великой Отечественной войны в планировании и его документировании был накоплен большой опыт, улучшилась его методология. В целом на протяжении почти четверти века социалистическое планирование зарекомендовало **себя** как эффективное средство управления народным хозяйством.

Но в обстановке военного времени его необходимо было существенно изменить. Предельная мобилизация всех ресурсов и концентрация их на нужды обороны страны возможны были лишь при высокой степени централизации планирования и всей системы управления. В самом начале войны был создан Государственный Комитет Обороны, сосредоточивший всю полноту высшей исполнительной власти и партийное руководство в стране. Вскоре был принят мобилизационный народнохозяйственный

Однако в генеральном плане можно определить лишь наиболее общие задания и лишь с известной степенью приближения. Поэтому признано, что основная форма государственного планирования народного хозяйства — пятилетний план (с распределением важнейших заданий по годам). Разбивка заданий пятилетнего плана по годам придает ему большую конкретность и действенность.

Государственный народнохозяйственный план состоит из ряда разделов, охватывающих весь процесс социалистического расширенного воспроизводства. Каждый раздел плана представляет собой комплексный план развития определенной отрасли. При этом главное место в плане отводится основным отраслям производства: промышленности, сельскому хозяйству, транспорту, связи.

В самостоятельные разделы выделяется планирование капитального строительства, материально-технического снабжения народного хозяйства, роста производительности труда. Важное место в народнохозяйственном плане занимают разделы, предусматривающие задания по повышению жизненного уровня трудящихся, культурного строительства и здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства и бытового обслуживания населения, торговли и розничного оборота.

Составной частью народнохозяйственного планирования являются финансовые и кредитные планы. Основным финансовым планом образования и использования денежных средств является Государственный бюджет СССР, который утверждается Верховным Советом СССР и становится законом. Государственный бюджет состоит из двух частей: доходной и расходной. В доходной части, превышающей расходную часть, планируются государственные доходы, в расходной части — использование денежных средств.

В основе общегосударственного финансового и кредитного планирования лежат финансовые планы предприятий и организаций, которые составляются в виде балансов доходов и расходов на определенный промежуток времени. Предприятия и организации, состоящие на государственном бюджете, составляют сметы доходов и расходов, являющиеся их финансовыми планами.

Финансовые планы хозрасчетных предприятий и сметы бюджетных учреждений служат основой для составления и исполнения государственного бюджета.

В процессе разработки народнохозяйственных планов на различных уровнях управления составляется множество других

Годовой техпромфинплан предусматривает все важнейшие направления работы предприятия. В последние годы в техпромфинплан стали включаться вопросы социального развития коллектива. Как правило, техпромфинплан разбивается по-кварталам, а иногда и по месяцам. На его основании разрабатываются планы по цехам, участкам, бригадам и рабочим местам.

Планы предприятий и организаций, а также сводные отраслевые и территориальные планы составляются на различные сроки. Одни из них разрабатываются на более длительный период и носят название перспективных планов, другие — на короткие сроки и называются текущими планами.

В практике перспективного планирования народного хозяйства применяются два вида планов: генеральные, рассчитанные на несколько пятилетий, и пятилетние.

В генеральных перспективных планах отражаются стратегические задачи коммунистического строительства и определяются основные пути их решения. В. И. Ленин призывал не бояться планов, рассчитанных на много лет и говорил, что «надо увлечь *м а с с у* рабочих и сознательных крестьян *великой* программой на 10—20 лет»³.

Значение генеральных перспективных планов определяется тем, что они дают ориентировку в хозяйственном и социальном строительстве на длительный срок и позволяют более эффективно использовать материальные, трудовые и финансовые ресурсы. При современном развитии техники и организации производства научное руководство хозяйством и социально-культурным строительством без генеральных планов невозможно.

Такая оценка роли генеральных планов нашла отражение в решениях XXIV съезда КПСС. В соответствии с этими решениями ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли в 1972 г. постановление о разработке долгосрочного перспективного плана развития народного хозяйства СССР на 1976—1990 гг. В докладе по случаю 50-летия образования СССР Л. И. Брежнев отмечал: «Работа по составлению этого плана (она будет вестись до 1975 года) является важнейшей хозяйственно-политической задачей. Ленин говорил в связи с планом ГОЭЛРО, ~что долгосрочная программа развития народного хозяйства — это, по существу, вторая программа партии. Думается, что так мы должны подходить к делу и в данном случае»⁴.

³ В. И. Ленин. Поли. собр. соч., т. 40, стр. 63.

⁴ «Правда», 22 декабря 1972 г.

особенность статистической документной информации делает ее особенно ценной в управлении обществом.

Статистика является одним из важнейших орудий государственного управления и планового руководства народным хозяйством. Для составления и проверки выполнения государственных планов, для определения потребностей и имеющихся ресурсов страны необходимы достоверные статистические данные о численности населения, о наличии и использовании его трудовых ресурсов, о размерах потребления и производства общественного продукта, национального дохода и т. д. Все эти и другие данные собираются и разрабатываются статистическими органами СССР на основе советской статистической науки.

В. И. Ленин неоднократно указывал на неразрывную связь статистических органов с органами управления и планирования. В проекте «Постановления о работе заводов (заместителей председателя СНК и СТО)» В. И. Ленин подчеркивал, что Центральное статистическое управление «должно быть не «академическим» и не «независимым» органом .., а органом социалистического строительства, проверки, контроля, учета того, что надо социалистическому государству знать теперь, сейчас, в первую голову»⁵.

Создание советской статистики проходило под непосредственным руководством В. И. Ленина. 25 июля 1918 г. за его подписью было опубликовано «Положение о государственной статистике», а в сентябре того же года утверждено «Положение о местных органах статистических учреждений». Во всех губерниях и уездах создавались статистические бюро. Во главе была поставлено статистическое управление (ЦСУ) при СНК РСФСР. Тем самым была создана единая, централизованная система советских статистических учреждений.

ЦСУ должно было осуществлять все виды статистических работ в стране, разрабатывать планы и программы статистических обследований, производить общегосударственные переписи, руководить ведомственной статистикой, разрабатывать собранные статистические материалы и публиковать их в ежегодниках и других изданиях.

Уже в первые годы своей деятельности (1918—1926 гг.) ЦСУ и его органы провели крупные статистические обследования, материалы которых позволили выявить состояние и развитие советской экономики того времени.

В августе 1918 г. была проведена первая Всероссийская про-

⁵ В. И. Ленин. Поли собр соч., т 45, стр. 156.

документов, характеризующих процесс подготовки, обсуждения, доработки, согласования и утверждения основных проектировок: и планов развития народного хозяйства. К этим документам относятся: решения высших партийных и правительственных органов, содержащих поручения Госплану СССР и другим органам приступить к составлению основных проектировок (контрольных цифр) и народнохозяйственных планов, директивные и методические указания Госплана СССР по разработке основных проектировок отраслевых и территориальных планов; материалы союзных республик, министерств, ведомств, научно-исследовательских и других организаций по подготовке проектов ориентировок, отраслевых и территориальных планов (экономические обзоры, очерки, исследования, статистические материалы, первоначальные плановые наброски и др.); рецензии, материалы комиссий, тезисы докладов на различных заседаниях по обсуждению проектов планов и другие материалы.

В связи с разработкой ОГАС возникает потребность в обеспечении ее документной информацией. Однако существующие формы и объем документации не соответствуют автоматизированным системам и обработка их машинным способом крайне затруднительна.

В связи с этим к числу важнейших направлений построения автоматизированных систем относится создание единой унифицированной планово-экономической документации.

Органы Госплана СССР разрабатывают унифицированную систему плановой документации с учетом использования ее в единой автоматизированной системе плановых расчетов (АСПР). К созданию такой системы документации Госплан СССР приступил в 1968 г.

В настоящее время закончены работы по совершенствованию форм и показателей основной плановой документации, что позволило значительно сократить количество форм, упростить их структуру, закодировать и приспособить для машинной обработки.

2. Статистическая документация

Значение статистической документной информации определяется прежде всего тем, что она служит для фиксации и изучения массовых общественных явлений, дает им количественную характеристику в неразрывной связи с их качеством, отражая закономерности общественного развития. Эта важнейшая;

, Период с 1926 по 1930 гг. был периодом интенсивного развития советской статистики и ее документации. Именно в это время был проведен ряд углубленных статистических обследований промышленности, обследование производительности труда *та* ее факторов, перепись мелкой промышленности и др. Много было сделано в этот период в области сельскохозяйственной статистики. Большое значение имели работы по изучению классового состава советской деревни, статистики посевных площадей и урожайности. Начала формироваться методология статистического изучения экономики колхозов. Значительно развилась текущая сельскохозяйственная статистика, статистика торговли и цен, культуры, населения и здравоохранения. В этот период была начата механизация статистических работ.

После реорганизации ЦСУ переписи промышленности были заменены ежегодным годичным обследованием промышленно-сти по специальному бланку. Эти обследования проводились до 1930 г., когда статистика промышленности перешла на разработку годового отчета предприятия. При разработке первого годичного обследования промышленности в 1925/26 хозяйственном году были внесены принципиальные изменения в классификацию производства, которое стало подразделяться на две основные группы: производство средств производства и производство средств потребления. Исключительное научное значение материалов годичных обследований подкрепляется ценнейшими сведениями текущей промышленной статистики.

В декабре 1926 г. была проведена первая Всесоюзная перепись населения. Она осуществлялась по расширенной программе. В качестве документной основы использовались личные, посемейные и нехозяйственные бланки. Анализ полученных сведений позволил определить социально-профессиональную структуру населения и дать демографическую характеристику социально-профессиональных групп.

Обследования крестьянских хозяйств, проведенные в 1927 г., характеризовались применением 10-процентного выборочного метода. В каждой волости для обследования отбиралось каждое десятое хозяйство. При этом широко использовалась различная волостная документация — налоговые и поволостные списки, бланки предыдущих обследований и т. д. В 1928—1930 гг. проводились также сплошные обследования колхозов и совхозов.

Почти во всех губерниях и областях проводились крестьянские бюджетные обследования по специальным бланкам, которые состояли из трех разделов: общей характеристики хозяйст-

мышленная и демографическая перепись, положившая начало
 •организации промышленной статистики/Документальной основой служили специальные бланки, включавшие важнейшие сведения о предприятии. Программой переписи был охвачен период с 1913 по 1918 г. Одновременно с промышленной проводилась профессиональная перепись рабочих по личным карточкам.

В 1920 г. по постановлению VII Всероссийского съезда Советов была проведена первая в Советской России перепись населения. Она проводилась в соответствии с утвержденной программой и специально разработанными бланками. "Итоги переписи были использованы в начавшейся созидательной работе при переходе к новой экономической политике, а также при со-
 •ставлении первого государственного плана развития народного хозяйства — плана ГОЭЛРО.

Наряду с промышленными переписями шла интенсивная работа по организации текущей статистики промышленности, которая представляла собой периодическую отчетность промышленных предприятий. Она осуществлялась по специальным бланкам: «А» и «Б». Бланк «А» составлялся каждый месяц и включал сведения о предприятии, персонале, оборудовании, потреблении топлива и электроэнергии". Бланк «Б» до 1923 г. заполнялся ежемесячно, а с 1923 г. — каждые полгода. Этот бланк учитывал движение сырья и материалов, выработку изделий, работу машин и орудий и др.

Прочную базу в эти годы получила организация текущей
 •статистики сельского хозяйства, народного образования и других отраслей экономики и культуры. В этот период был заложен
 •фундамент советской статистики, призванной выполнять задачи по обеспечению планового руководства народным хозяйством.

Что касается организации сбора данных, обширности и полноты обследования, используемого инструментария и документации, а также методов обработки собираемых сведений, то уже тогда советская статистика превзошла земскую статистику.

Вступление страны в период индустриализации и усиление роли планового руководства вызвали необходимость перестройки государственной статистики.

В 1926 г. Центральное статистическое управление было реорганизовано. Ему были предоставлены права наркомата. Для усиления связи статистических органов с органами планирования при ЦСУ была создана специальная комиссия — статплан, члены которой утверждались СТО.

В условия развитого социалистического общества потребовалось укрепление и дальнейшее совершенствование советской статистики и ее организации. В январе 1960 г. утверждено Положение о ЦСУ СССР, согласно КОТгроМу оно является союзно-республиканским органом, осуществляющим централизованное руководство делом учета и статистики в СССР. Главной задачей ЦСУ СССР является сбор, разработка, анализ и своевременное представление правительству достоверных, научно обоснованных статистических данных, характеризующих ход выполнения государственных планов и развитие различных сторон экономической и культурной жизни страны.

В процессе развития советской статистики сложилась четкая система статистической документации.

Документальные материалы советской статистики составляют: а) документация, образующаяся в процессе статистического наблюдения (отчетность, материалы единовременных переписей и обследований, документы ежегодных и периодических обследований); б) комплексные учетно-статистические материалы; в) документы по организации и методике ведения статистического учета.

Основными видами статистической документации являются: - а) первичные материалы (листки, карточки, анкеты, ведомости и т. п.) б) выборки (фишки); в) табличные сводки и статистические разработки; г) графики; д) статистико-экономические анализы; е) статистический инструментарий (образцы формуляров обследований, инструкции по проведению статистических работ, программы статистических наблюдений и т. п.).

Особо важное значение придается вопросам документирования статистического наблюдения. Оно является первым этапом каждого статистического исследования.

Статистическое наблюдение проводится по заранее разработанному плану, который определяет цель, задачи, объекты и единицы наблюдения. Кроме того, в плане указываются: вид и способ наблюдения; место, время и сроки наблюдений, круг лиц и организаций, отвечающих за проведение наблюдений, подбор, обучение и инструктаж кадров, размножение и рассылку формуляров и другого инструментария наблюдения; установление сроков сдачи материалов.

Исходя из содержания объекта, целей и задач статистического исследования, разрабатывается программа наблюдения, которая включает перечень вопросов, на которые должны быть получены ответы по каждой единице наблюдения.

ва, вопросов о доходе и расходе. Полученные путем опроса данные перепроверялись с помощью других методов и прежде всего-путем изучения соответствующей статистической и другой документации.

В 1930 г. ЦСУ и его местные органы были переданы органам Госплана СССР. Эти организационные изменения имели целью приблизить деятельность статистических органов к требованиям народнохозяйственного планирования. В этот период были проведены работы по совершенствованию первичной бухгалтерской и оперативной документации. Улучшение первичного учета способствовало повышению достоверности статистических источников.

Возросшее значение периодической статистической отчетности потребовало более полной увязки программ отчетности с программами периодической отчетности такой системы признаков, которые обеспечивали бы нужды оперативного и планового руководства и могли бы быть использованы для сводных характеристик. С этой целью вся система показателей периодической статистической отчетности в 1930-х годах была приведена в соответствие с системой показателей планирования, были установлены единые формы отчетности для отдельных отраслей народного хозяйства. Отчетность была пересмотрена в направлении сокращения не только излишних показателей, но и периодичности представления. Великая Отечественная война потребовала внести изменения в программы статистических работ, в методы наблюдения и разработки. Впервые в статистике был применен метод срочных переписей, которые проводились по краткой программе, оперативно. Метод срочных переписей вполне себя оправдал. Во время Великой Отечественной войны было проведено свыше 100 срочных переписей, материалы которых были использованы при разработке мероприятий, связанных с обороной страны. Особое внимание стало уделяться суточной и декадной отчетности о выполнении плана производства. Война потребовала также организации статистики материально-технического снабжения в общегосударственном масштабе.

В послевоенный период восстановления и развития народного хозяйства роль статистики еще более возросла. В связи с этим в августе 1948 г. ЦСУ было выделено из состава Госплана и преобразовано в ЦСУ при Совете Министров СССР. Были организованы новые и расширены ранее существовавшие направления статистического учета: природных ресурсов, материально-технического снабжения, новой техники и др.

ЦСУ СССР и другим организациям в порядке, который устанавливает ЦСУ СССР по каждой форме отчетности.

Формы государственной отчетности могут быть типовыми и специализированными. Типовые формы содержат одни и те же показатели для всех хозяйственных органов и органов управления данной отрасли народного хозяйства или всех отраслей народного хозяйства. В специализированной отчетности вопросы видоизменяются в зависимости от особенностей отдельных отраслей народного хозяйства.

Система отчетности и ее объем определяется перечнем (табелем) отчетности. Табель представляет собой список действующих форм оперативно-статистической отчетности. Такой перечень утверждается ЦСУ СССР. Табель содержит сведения: наименования и номера форм отчетности, способ представления, кто представляет отчетность, кому она представляется, периодичность отчетности, срок посылки.

Важнейшим направлением в улучшении системы статистического учета и отчетности является создание в ближайшие годы автоматизированной системы государственной статистики (АСГС), которая должна стать одним из основных функциональных звеньев ОГАС. С этой целью уже проведены работы по изучению потоков информации в системе ЦСУ СССР. Завершается разработка классификаторов промышленных и строительных предприятий, научных организаций. На основе классификаторов окажется возможным успешное решение задач унификации документов как носителей информации. АСГС — это та часть общегосударственной системы, в которой должна решаться такая важнейшая задача, как анализ состояния и развития экономики и ее отраслей.

3. Документация бухгалтерского учета

Бухгалтерский учет в СССР и его документирование развивались на основе критического усвоения и переработки всего, ценного и передового, что было создано в учреждениях дореволюционной России. Вместе с тем советский бухгалтерский учет проложил новые пути, отыскал лучшие средства, методы и формы, в которых нашло отражение воплощенное в нем новое содержание.

Одно из преимуществ советского бухгалтерского учета и его документирования состоит в том, что социалистическая экономика открыла большой простор для разумной унификации форм

Участники обследования снабжаются статистическими *фор*-мулярами — особыми документами, в которых регистрируются ответы на вопросы программы. Применяют две системы формуляров: карточную и списочную.

При карточной системе каждая карточка-формуляр предназначена для регистрации одной единицы наблюдения и ее признаков. При списочной системе в одном формуляре регистрируются сведения о нескольких единицах наблюдения. Примером списочной системы формуляров могут служить переписные листы переписи населения СССР в 1959 г., каждый из которых был предназначен для регистрации шести лиц и характеризую[^] щих их признаков.

Для обеспечения более тщательного и правильного выполнения всех требований обычно к программе наблюдений составляются специальные письменные указания и разъяснения — статистические инструкции. В них излагаются вопросы, связанные как с программно-методологической, так и с планово-организационной сторонами статистического наблюдения.

Статистическое наблюдение может быть организовано по-разному. В статистике различают две организационные формы наблюдения: отчетность и специально организованные переписи, обследования и др.

Отчетность предприятий, учреждений и организаций является основной формой сбора статистических сведений в СССР. Отчетность представляет собой такую организационную форму статистического наблюдения, при которой в установленные сроки и по определенным адресам представляются статистические отчеты.

Отчетность предприятий, учреждений и организаций СССР¹ составляется на основании данных первичного учета. Формы¹ первичных документов в большинстве случаев используются для составления статистической отчетности. Например, для получения показателей отчетности промышленных предприятий по труду (форма № 2-т) используются табель учета рабочего времени, карточки для учета выработки и заработной платы, расчетно-платежная ведомость и др.

В документах первичного учета отражается вся деятельность предприятий, организаций и учреждений и результаты их работы. Поэтому состояние первичного учета непосредственно определяет качество отчетности и влияет на уровень руководства хозяйственным и культурным строительством.

Составляемая на основании документов первичного учета отчетность представляется вышестоящим организациям, органам -

ряло на предприятиях и в учреждениях копиручет и снабжало их оборудованием и приспособлениями. О распространении копиручета свидетельствуют следующие данные: «Оргстрой» за 1927—1929 гг. реализовал 23846 копировальных аппаратов для копиручета, которыми было обслужено пять тысяч предприятий и учреждений»⁶.

Причина такого интенсивного распространения копиручета заключалась в его преимуществах перед ранее практиковавшимися формами счетоводства. Копиручет способствовал сокращению расходов на содержание учетного аппарата. Специальная комиссия, обследовавшая в 1929 г. по заданию НК РКИ СССР 18 предприятий, на которых был введен копиручет, установила, что экономия на содержании счетного аппарата составляла от 15 до 30%, а на канцелярских принадлежностях — от 30 до 60%.

Характерными признаками копиров ально-карточной формы, отличающими ее от других форм, являются: 1) одновременная запись в регистры хронологического и синтетического учета; 2) дифференциация хронологических журналов; 3) обязательная ежедневная сверка записей; 4) основной регистр — карточка-счет (в противоположность карточке-ордеру).

При копиручете документы записывались в ежедневную контрольную ведомость, заменявшую главную книгу. В ведомости записи группировались внутри каждого синтетического счета в разрезе корреспондирующих с ним счетов. Записи в карточки аналитического учета и в хронологические журналы синтетического учета производились одновременно с помощью специального копировального прибора. В конце дня по каждому журналу подсчитывались итоги по дебету и кредиту счетов и составлялся группировочный лист, в котором эти итоги расчленялись по корреспондирующим счетам. Итоги по группировочным листам сверялись с итогами по контрольной ведомости, чем завершалось сличение данных аналитического и синтетического учета. На основании сводной месячной контрольной ведомости составлялся баланс.

Однако копировально-карточная форма, оказав определенное влияние на развитие последующих форм бухгалтерского учета, в первоначальном виде не выдержала испытания временем. Главная причина отмирания этой формы в советской практике состояла в том, что с ней плохо увязывался другой важный элемент, сокращающий учетную работу — сводная запись.

⁶ Труды Института техники управления, т. V, 1931, стр. 11. 11

•счетоводства и бухгалтерской документации. История развития учета доказывает, что множественность форм счетоводства и документации в первые годы Советской власти постепенно сокращалась под воздействием прогрессивной тенденции к их типизации и унификации.

До 1926 г. бухгалтерский учет характеризуется сложными формами кассового учета, широким применением системы кассовых ордеров, усложнявших оформление кассовых операций. На каждую кассовую операцию выписывалось три экземпляра кассового ордера (корешок ордера, ордер и квитанция). Причем каждый экземпляр заполнялся от руки отдельно. Другой чертой этого периода является применение книжных форм учета, характерных для дореволюционной России.

В период индустриализации и коллективизации СССР начались поиски более рациональных форм счетоводства и бухгалтерских документов. Правильная организация учета на отдельных предприятиях, в масштабе отраслей и всего народного хозяйства, рациональная постановка отчетности, упрощение и совершенствование учетных форм и документации — таковы актуальные вопросы развития бухгалтерского учета и его документирования в те годы. Начались настойчивые поиски путей и способов улучшения книжных форм счетоводства. Вопросами рациональной организации учета и отчетности занимались образованные при НК РКИ СССР Институт государственных бухгалтеров-экспертов (ИГБЭ), действовавший с 1925 по 1931 г., и Институт техники управления (ИТУ).

Непосредственной предпосылкой дальнейшей рационализации бухгалтерского учета и документации явилось постановление СНК СССР от 9 ноября 1926 г. «Об обязательном ведении счетоводства торговыми и промышленными предприятиями». Это постановление разрешило предприятиям применять в качестве регистров, наряду с книгами, карточки и отдельные листы. С этого момента наблюдается постепенное упрощение кассовых операций с помощью карточного способа учета.

Коренной пересмотр техники счетоводства нашел наиболее полное выражение в копировально-карточной форме счетоводства (копиручет).

Копиручет — плод творческой переработки многочисленных вариантов копировально-карточной формы, применявшихся в те годы в Германии. Институт техники управления провел большую работу по изучению этого опыта, экспериментированию и распространению копиручета, издавал литературу по организации и технике учета. Акционерное общество «Оргстрой» внед-

отражается в главной книге дважды: по дебету одного счета и кредиту другого счета. В конце месяца подсчитываются обороты по дебету и кредиту каждого синтетического счета и составляют оборотную ведомость, в которой выводятся остатки по счетам. Итоги оборотов в этой ведомости сверяются с итогом регистрационного журнала.

Аналитический учет ведется «а карточках. Записи в счета аналитического учета делаются по мемориальным ордерам и приложенным к ним документам. В конце отчетного месяца на основании записей в карточках составляют оборотные ведомости по счетам аналитического учета. Данные оборотных ведомостей служат для сверки итогов оборотов и сальдо аналитических счетов с объединяющими их синтетическими счетами. После такой сверки составляется баланс.

Преимущества мемориально-ордерной формы в счетной практике обеспечили ее широкое распространение. На протяжении длительного периода она широко применялась предприятиями почти во всех отраслях народного хозяйства. По этой форме средние и небольшие предприятия ведут бухгалтерский учет и в настоящее время.

Однако мемориально-ордерной форме учета присущи и недостатки. Наиболее существенным из них является многократность записей и связанные с этим излишние затраты труда. Приходится составлять большое число мемориальных ордеров, многократно записывать одни и те же показатели в учетные регистры. Много времени отнимают подсчет итогов и взаимная сверка регистров синтетического и аналитического учета, поскольку они ведутся отдельно.

В процессе совершенствования мемориально-ордерной формы бухгалтерского учета были созданы предпосылки для перехода к более рациональной журнально-ордерной форме учета. Ее становление относится к первым послевоенным годам. Широкое распространение она получила с 1960 г., когда был введен единый план счетов для всех отраслей промышленности. План счетов представляет собой систематизированный перечень счетов текущего бухгалтерского учета. Каждому счету присвоен определенный номер (шифр). Это значительно сокращает и упрощает учетную работу, а также облегчает ее механизацию.

Журнально-ордерная форма учета построена на использовании типовых регистров в соответствии с единым счетным планом, что позволило внедрить ее во все отрасли хозяйства в качестве единой формы учета. Это послужило предпосылкой для

При последовательном осуществлении метода копирования неизбежно возникала необходимость индивидуально отражать в регистрах каждую хозяйственную операцию. Это требовало увеличения затрат труда на записи, подсчет и сверку итогов. Кроме того, копиручет требовал проведения ряда организационно-технических мероприятий, какими, в частности, были правильно поставленный документооборот, четкое разделение труда между счетными работниками, продуманный план взаимосвязк-бухгалтерских регистров. На практике во многих случаях не удавалось достигнуть ежедневного контроля за правильностью записей по всем счетам.

Таким образом, причины отказа от копиручета связаны не только с особенностями самой формы, с помощью которой пытались достичь больших результатов при малых средствах затрат, но и с многими недостатками организации учета вообще[^]

С начала 1930-х годов начались новые поиски наиболее рациональных форм бухгалтерского учета и его документации. Общая тенденция этих поисков заключалась в том, чтобы уменьшить количество документов по оформлению операций и создать единый документ первичного учета. Совершенствование форм-учета и учетной документации шло по пути рационализация-карточных и книжных форм бухгалтерского учета.

В результате творческой переработки и сочетания отдельных-рациональных элементов предшествовавших форм возникли комбинированные формы учета. Одним из примеров комбинированной формы может служить мемориально-ордерная форма учета. При этой системе в качестве основания для записи операций (бухгалтерской «проводки») используются мемориальные ордера, которые заполняются на отдельных бланках по формам

Мемориальный ордер № _____

Дата	Наименование операции и ссылка на документы	Дебет счета	Кредит счета	Сумма
2/IX	Принято на склад готовых изделий по накладным №№ 1 — 5	001	135	400

Мемориальные ордера записываются в хронологическом порядке в регистрационный журнал, а затем в главную книгу (регистр синтетического учета). Каждый мемориальный ордер-

нятии «форма счетоводства» выступает не система регистров, а документ.

Таблично-перфокарточная форма—веха на пути к комплексной механизации учета, означающей более высокий научный и технический уровень обработки экономической информации.

Таблично-перфокарточная форма учета весьма эффективна, лучше приспособлена к эксплуатационным возможностям счетно-перфорационных машин, но еще далеко не идеальна. Она требует совершенствования на базе всемерной централизации счетно-вычислительных работ, механизации и автоматизации первичного учета.

В процессе развития и совершенствования форм бухгалтерского учета и учетной документации сложилась система бухгалтерских документов, которая включает разнообразные по форме и содержанию документы. В настоящее время принято классифицировать бухгалтерские документы на группы по некоторым отличительным признакам. Такими признаками служат назначение документов, порядок их составления, способ охвата хозяйственных операций, место составления и количество учетных позиций.

По назначению бухгалтерские документы делятся на распорядительные, оправдательные, бухгалтерского оформления и комбинированные. Распорядительные документы содержат указание на совершение той или иной хозяйственной операции. Например, чек на получение наличных денег с расчетного счета. Эти документы, как правило, подписывают директор и главный бухгалтер организации. Оправдательными документами оформляются уже произведенные операции. В число оправдательных документов входят квитанции, приемные и сдаточные акты, счетно-платежные требования и др. Документы бухгалтерского оформления служат для подготовки операций, зафиксированных в распорядительных и оправдательных документах, к дальнейшему отражению их в учете. С их помощью осуществляется техническая подготовка записей для бухгалтерского учета. К ним относятся накопительные ведомости, всякого рода справки, расчеты и др. Комбинированные документы выполняют одновременно функции, которые свойственны нескольким охарактеризованным выше видам документов. К их числу относятся приходные и расходные кассовые ордера, расчетно-платежные ведомости на заработную плату и др.

В зависимости от порядка составления документы бывают первичными и сводными. Первичные документы непосредственно оформляют хозяйственные операции. Например, чеки на получе-

унификаций бухгалтерского учета и его документации в народ-Ном хозяйстве.

Важная особенность журнально-ордерной формы состоит в том, что она основана на особых накопительных учетных регистрах— журналах-ордерах. При этой форме отпадает необходимость в мемориальных ордерах, так как запись в журналы производится непосредственно с первичных документов.

Применение журнально-ордерной формы учета позволяет обеспечить ежедневный контроль за правильностью учетных записей, способствует ускорению составления отчетности, так как отчетные данные получают непосредственно из журналов-ордеров путем подведения в них итогов.

В настоящее время найдена более совершенная форма бухгалтерского учета, которую именуют механизированной, перфорационной, перфокарточной, машинной и т. п.

В июне 1963 г. в принятых на Методологическом совете при Управлении бухгалтерского учета и отчетности Министерства финансов СССР рекомендациях новая форма названа таблично-перфокарточной. Она знаменует собой более высокую ступень в развитии счетной техники. С ее появлением создаются условия для дальнейшего совершенствования бухгалтерского учета.

Сущность новой формы бухгалтерского учета заключается в следующем.

Исходная информация переносится с первичных документов на перфокарточки. Проверенные на контрольных перфокарты автоматически группируют на сортировке. На табуляторе автоматически изготавливают табуляграммы — регистры аналитического и синтетического учета. Автоматическая обработка массива перфокарт обеспечивает получение сводок, содержащих показатели, необходимые для составления баланса и других форм бухгалтерской отчетности.

Технология производства бухгалтерских записей может быть схематически представлена так: документы — перфокарты — табуляграммы. При ней не нужны накопительные и группировочные ведомости, расшифровки, мемориальные ордера, журналы-ордера, карточки аналитического учета. Связь аналитического учета с синтетическим осуществляется с помощью перфокарт, сортировка и табуляция которых позволяют группировать показатели в разрезах, требующихся для анализа и контроля за хозяйственной деятельностью.

Следует отметить, что здесь определяющим признаком в по-

дается правильному определению их показателей, которые получили название реквизитов. К числу обязательных для каждого бухгалтерского документа реквизитов относятся: название документа, время совершения хозяйственной операции (дата), место совершения операции, содержание хозяйственной операции и ее основание, измерители операций в натуральном и денежном выражении, подписи лиц, ответственных за совершение операции и за правильность ее оформления.

В некоторых документах указывают их номер, название и адрес организации, стороны, участвующие в совершении операции, а также другие реквизиты, которые определяются в зависимости от характера хозяйственных операций.

4. Документация материально-технического снабжения

Материально-техническое снабжение является неотъемлемой частью общей народнохозяйственной системы. Основное назначение материально-технического снабжения—своевременно обеспечить производство необходимыми предметами и средствами труда. Именно в сфере материально-технического снабжения переплетаются экономические интересы всех предприятий и от того, насколько рациональными будут хозяйственные связи между ними, во многом зависит повышение эффективности общественного производства.

Руководство общегосударственной системой материально-технического снабжения народного хозяйства осуществляет Государственный комитет Совета Министров⁷ СССР по материально-техническому снабжению (Госснаб СССР). Его главными задачами являются:

реализация планов материально-технического снабжения и «обеспечение межотраслевых кооперированных поставок;

распределение потребителям продукции, не распределяемой Госпланом СССР;

контроль за своевременным выполнением министерствами, ведомствами и предприятиями-поставщиками планов поставок продукции⁷.

Документация материально-технического снабжения весьма многообразна. Ее особенность заключается в том, что значительное количество документов материально-технического снаб-

⁷ См. Положение о Государственном комитете Совета Министров СССР по материально-техническому снабжению, утвержденное постановлением Совета Министров СССР 15 мая 1969 г. —СП СССР 1969 г., № 13, ст. 69.

ние денег из банка, накладные на выдачу материальных ценностей и т. д. Сводные документы составляются на основании нескольких ранее оформленных однородных первичных документов путем обобщения их показателей. К сводным документам относятся, например, авансовые отчеты, отчеты материально ответственных лиц и др.

По способу охвата хозяйственных операций документы подразделяются на разовые и накопительные. Разовые документы служат для оформления одной или нескольких операций, записываемых в документ одновременно. К ним относятся чеки, акты, счетно-платежные требования и др. Накопительные документы отражают однородные периодически повторяющиеся операции за определенный период. Например, лимитно-заборные карты, ведомости отпуска топлива и др. В отличие от разовых, накопительные документы отражаются в учете только после внесения в них последней операции и суммирования всех записей.

По месту составления различают документы внутренние и внешние. К внутренним относятся документы, составленные самим предприятием по совершенным им операциям. К ним относится основная масса документов предприятия. Внешними принято считать документы, поступающие на данное предприятие от других организаций и учреждений. Например, выписки, Гр-банка из расчетного счета, платежные требования поставщиков и др.

В зависимости от количества учетных позиций документы бывают однострочными и многострочными. В однострочном документе отражаются, например, операции прихода или расхода одного вида материалов. Многострочный документ содержит ряд учетных позиций. Так, в лимитно-заборной карте перечисляется несколько видов материалов.

Для оформления многочисленных хозяйственных операций, совершаемых предприятиями и организациями, создается огромное количество документов, составление и обработка которых требует большой затраты труда счетных работников. Поэтому упрощение и сокращение бухгалтерской документации имеет важное значение для уменьшения объема учетной работы, а следовательно, и снижения расходов на управленческий труд. В настоящее время в общегосударственном масштабе установлены унифицированные формы приходных и расходных кассовых ордеров, банковских документов, платежных требований, путевых листов, авансовых отчетов, доверенностей и многих других.

В процессе унификации документов большое значение при-

сурсов, разрабатывают материальные балансы и планы распределения продукции

На втором этапе документирования разработки планов материально-технического снабжения происходит движение планов сверху вниз. Копии планов направляются в союзглавснабсбыты, которые посылают предприятиям копии планов прикрепления, наряды фондодержателей и разнарядки. Наряды и разнарядки служат основанием для заключения договоров поставки и отгрузки продукции в адреса потребителей и составления проекта спецификации к договору.

Большую группу документации материально-технического снабжения составляет переписка между снабженческо-сбытовыми организациями и коммерческими службами предприятий. К ней относятся запросы, заявки, предложения, извещения, ответы, напоминания и другие письма. К их оформлению предъявляются особые требования. В письме каждое слово и выражение должно иметь строго определенное, не допускающее иного толкования, значение. Текст письма должен состоять из вводной части, основного сообщения и заключительной части. В настоящее время для большинства снабженческо-сбытовой корреспонденции разработаны типовые бланки и тексты, что значительно облегчает процесс их составления и оформления.

Значительную группу документации материально-технического снабжения составляют документы, отражающие договорные связи по снабжению и сбыту продукции. К ним прежде всего относятся договоры поставки (контракты), договоры аренды, на капитальный ремонт, а также хозяйственные договоры. К этой же группе документации относятся протоколы разногласий по договорам между поставщиками и потребителями.

Быстрая и экономически выгодная отгрузка и транспортировка продукции от поставщиков к потребителям во многом зависит от качества документации, от правильности и своевременности ее составления и оформления. К этой группе документов относятся платежные требования, счета — фактуры, сертификаты, спецификации, накладные, железнодорожные накладные, накладные внутреннего водного транспорта, путевые листы, квитанции транспортных организаций, акты приема продукции, завеса тары и др., составляемые потребителями. При отпуске и реализации продукции и товаров с баз и складов оформляются счета-наряды, расходные ордера, накладные, доверенности и другие документы, многие из которых выполняют роль первичных документов в бухгалтерском учете.

Особую группу документации по снабжению и сбыту состав-

жения является одновременно и составной частью других систем документации — например, плановой, статистической и др.⁸ Так, планы материально-технического снабжения (материальные балансы, распределения продукции производственно-технического назначения, межотраслевых и межрайонных поставок продукции потребителям и др.) являются одновременно и плановой документацией. В ее составлении принимают участие как плановые, так и снабженческо-сбытовые органы.

Еще в большей степени это относится к учетной и отчетной документации, так как статистика материально-технического снабжения является особой отраслью советской статистики. Так, ЦСУ СССР на основании статистической отчетности материально-технического снабжения разрабатывает годовые отчеты о выполнении плана поставок в масштабах всего народного хозяйства, отчетные материальные балансы о ресурсах важнейших видов средств производства и их распределении в народном хозяйстве и другие материалы.

Процесс разработки планов материально-технического снабжения и его документирования можно разделить на несколько этапов.

На первом этапе предприятиями составляются заявки на предметы материально-технического снабжения. Разработка заявок является важнейшей стадией работы по составлению плана снабжения предприятия. При их разработке важно правильно подготовить технико-экономическое обоснование потребности предприятия в необходимых предметах.

Основными документами, определяющими заявки предприятия на сырье и материалы, являются: перечень потребности в сырье и материалах для обеспечения производственной программы предприятия, сводная таблица потребности предприятия в сырье и материалах на производственно-эксплуатационные нужды, расчет на производственно-эксплуатационные и ремонтные нужды⁸.

Заявки с расчетными документами представляются в главснабы соответствующих министерств, которые, в свою очередь, направляют сводные заявки в Госплан СССР и Главснаб СССР. Госплан СССР и Главснаб СССР изучают представленные заявки и материалы к ним, составляют перечень общей потребности в отдельных видах продукции и, исходя из имеющихся ре-

⁸ М. А. Кунерберг. Корреспонденция по материально-техническому снабжению М, 1970

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

Ленин В. И. Удержат ли большевики государственную власть. — Поли, собр. соч., т. 34, стр. 287—339.

Ленин В. И. Очередные задачи советской власти.—Поли. собр. соч. т. 36, стр. 165—208.

Ленин В. И. О перестройке работы СНК, СТО и Малого СНК- Письма А. Д. Цюрупе.— Поли. собр. соч., т. 44, стр. 364—370.

Ленин В. И. Постановление о работе замов (заместителей председателя •СНК и СТО).—Поли. собр. соч., т. 45, стр. 152—159.

Ленин В. И. Как нам реорганизовать Рабкрин.— Поли. собр. соч., т. 45, стр. 383—388.

Ленин В. И. Лучше меньше, да лучше.— Поли. собр. соч., т. 45, стр. 389—406.

Ленин В. И. Руководителям центральных советских учреждений.— Поли. собр. соч., т. 54, стр. 101—102.

Ленин В. И. В. А. Смолянинову.—Поли. собр. соч., т. 54, стр. 258—260.

Резолюция XII съезда ВКЩ(б) о задачах РКИ и ЦКК. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов. ЦК, ч. I, изд. 7-е, стр. 719—723.

Резолюция XVII съезда ВКЩ(б) по организационным вопросам. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК, ч. II, изд. 7-е, стр. 765—774.

Материалы XXIV съезда КПСС. М., 1971.

Дореволюционный период

«Генеральный регламент» 1720 г. Сборник «Реформы Петра». М., 1937.

«Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. XX, № 14392.

Положение о письмоводстве и делопроизводстве в военном ведомстве. СПб., 1911.

Колесников И. Ф. Столбцы (к методике работы по систематизации и описанию). «Архивное дело», 1939, № 50.

Митяев К. Г. История и организация делопроизводства в СССР, М., 1959.

Советский период

Основной закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик 1936 г., главы III—IX.

ляют претензионные письма, рекламации, исковые заявления и кассационные жалобы, возникающие в связи с невыполнением одной из сторон предусмотренных договорами обязательств.

В настоящее время проведена большая работа по унификации документации материально-технического снабжения. Эта работа сопровождается значительным сокращением числа документных форм, упорядочением документопотоков и оптимизацией документной информации.

Органами рационализации разработаны и изданы сборники типовых текстов писем и телеграмм для территориальных органов материально-технического снабжения, для отделов снабжения и сбыта промышленных предприятий и др. Практика показала, что если обычно на написание письма затрачивается 15—20 мин., то на заполнение трафарета — 3—5 мин. В результате в народном хозяйстве сэкономлен труд десятков тысяч работников снабжения, занимающихся составлением и оформлением снабженческих документов.

В создании общегосударственной автоматизированной системы сбора и обработки информации для учета, планирования и управления народным хозяйством важное место отводится совершенствованию системы материально-технического снабжения и ее документации. Госнаб СССР ведет работы по созданию общегосударственной автоматизированной системы управления материально-техническим снабжением народного хозяйства (ОАСУ МТС). Эта система будет охватывать все уровни управления снабжением. Она должна быть сопряжена с ОАСУ министерств, с функциональными автоматизированными системами и являться органической частью ОГАС.

Унифицированные системы плановой, учетной и снабженческой документации являются информационной основой и органической составной частью системы экономической информации, которая будет занимать ведущее место в общегосударственной автоматизированной системе сбора и обработки информации для учета, планирования и управления народным хозяйством.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение

Раздел первый

ИСТОРИЯ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

Глава первая. Делопроизводство в учреждениях централизованного Русского государства XVI—XVII вв.	10
Глава вторая. Делопроизводство в учреждениях России XVIII в.	19
Глава третья. Делопроизводство в учреждениях России первой половины XIX в.	35
Глава четвертая. Делопроизводство в учреждениях России второй половины XIX—начала XX вв.	53
Глава пятая. Системы специальной документации в учреждениях России XVI—начала XX вв.	65
1. Документация бухгалтерского учета	65
2. Документация статистического учета	71
3. Дипломатическая документация	77
4. Военная документация	82
5. Судебная документация	84
6. Коммерческая документация	87

Раздел второй

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В СОВЕТСКУЮ ЭПОХУ

Глава шестая. Первые мероприятия по организации советского государственного делопроизводства (1917—1923 гг.)	89
Глава седьмая. Государственное делопроизводство в период победы социализма (1924—1936 гг.)	99
Глава восьмая. Государственное делопроизводство в период упрочения и развития социалистического общества (1936—1958 гг.)	114
Глава девятая. Государственное делопроизводство в условиях развитого социалистического общества (1959 — по настоящее время)	126
Глава девятая. Развитие систем специальной документации в советскую эпоху	142
1. Плановая документация	142
2. Статистическая документация	148
3. Документация бухгалтерского учета	155
4. Документация материально-технического снабжения	163
Источники и литература	167

Постановление ЦК КПСС от 25 января 1954 г. «О серьезных недостатках в работе партийного и государственного аппарата». Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам, т. 4, М., 1953-сту. 155—156.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по совершенствованию и удешевлению аппарата управления» от 13 октября 1969 г. СП СССР 1969 г., № 24, ст. 139.

Постановление Совета Министров СССР «О мерах по улучшению архивного дела в СССР» от 25 июля 1963 г. СП СССР 1963 г., № 15, ст. 159.

Постановление Совета Министров РСФСР «О мерах по улучшению делопроизводства в учреждениях и организациях РСФСР» от 30 сентября 1961 г. СП РСФСР 1961 г., № 28, ст. 125.

Постановление Совета Министров РСФСР «Об увеличении выпуска средств механизации делопроизводства и улучшении подготовки кадров по делопроизводству» от 8 мая 1964 г. Систематическое собрание законов РСФСР, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений Правительства РСФСР, т. II, М., 1968, стр. 522—523.

Постановление Совета Министров РСФСР «О мерах по дальнейшему улучшению делопроизводства в исполкомах сельских, поселковых Советах депутатов трудящихся РСФСР» от 7 января 1970 г. СП РСФСР 1970 г. № 2—3, ст. 16.

Сборник законодательных актов по делопроизводству (1917—1970 гг.). Под редакцией Я. З. Лившица. М., 1973.

Общие правила документации и документооборота. М., 1931.

Автократов В. Н., Кремер Б. И., Курантов А. П., Лихачев М. Т. Об-основных положениях Единой государственной системы делопроизводства.— «Советские архивы», 1973, № 4.

Лившиц Я. З. Законодательство по вопросам делопроизводства.— «Вопросы архивоведения», 1965, № 2.

Лившиц Я. З. Из истории стандартизации и унификации административных документов в советских учреждениях.— «Вопросы архивоведения», 1964, № 3.

Митяев К. Г. История и организация делопроизводства в СССР. М., 1959.

Сольский Д. И. НОТ и вопросы делопроизводства (1918—1924 гг.).— «Советские архивы», 1969 г. № 6.

Тамм И. Е. Первые страницы истории советского делопроизводства.— «Советские архивы», 1968, № 6.