

Делопроизводство в России как элемент системы государственного управления: историко-правовой анализ

В.С.Емельянова

Право
безопасность

Ключевые слова: делопроизводство, документооборот, государственное управление

Адрес для корреспонденции: emelyanovan@rambler.ru

Управленческая деятельность присуща всем государственным и негосударственным учреждениям, предприятиям и организациям. Она охватывает различные направления и сферы деятельности. В процессе такого управления собирается, обрабатывается и передается огромное количество информации.

На основе информации принимаются управленческие решения, информация служит показателем их исполнения и источником для обобщения. При этом эффективность государственного управления напрямую зависит от объема, оперативности и достоверности информации, которая фиксируется в документах. Документ, зафиксировав информацию, тем самым обеспечивает ее сохранение и накопление, возможность передачи другому лицу (организации), а также многократное использование информации [1].

В системе государственного управления делопроизводство (ДП) выступает как элемент документационного обеспечения его деятельности, основанный на научной организации с применением современной техники. ДП охватывает весь комплекс работ по созданию и оформлению документов, их исполнению и контролю сроков исполнения, по учету документов, формированию дел из исполненных документов, хранению и использованию текущих дел, подготовке их к сдаче в архив и т.д.

ДП как особое направление деятельности любого государственного органа и организации имеет богатую историю развития и правового регулирования, которая уходит в глубины времени более чем на тысячу лет. Россия исторически относится к числу тех стран, для которых наличие сильного государства являлось главным условием выживания народа, территориальной целостности, поступательного экономического и культурного развития.

Анализ исторической практики организации и функционирования ДП, выявление основных тенденций и противоречий, осмысление пози-

тивных и негативных сторон представляют научный и практический интерес для развития и совершенствования правовых основ современной системы делопроизводства. Кроме того, изучение объективных предпосылок для возникновения и нормативного оформления ДП, его эволюции в разные периоды развития российской государственности позволяют нам критически оценить исторический опыт и с учетом сегодняшних условий и требований использовать его рациональные элементы как источник на пути создания эффективной системы организации ДП в органах государственной власти.

Историю развития российского ДП можно условно подразделить на следующие периоды:

- X-XV вв. — зарождение ДП как особой сферы профессиональной деятельности;
- XVI-XVII вв. — появление приказного ДП;
- XVIII вв. — дальнейшее развитие ДП и появление так называемого коллежского ДП. На данном этапе ДП становится на твердую почву закона;
- XIX в. — начало XX в. — очередные реформы системы государственного управления привели к созданию новых государственных органов — министерств. Появляется министерское ДП, которое характеризуется его выстраиванием по принципу иерархии. ДП становится унифицированным.

«...История — это большая река, которая испокон веков впитывает в себя, содержит в себе, перемалывает и усваивает все, что привносится жившими и живущими поколениями. В ней каждое поколение получает определенное наследство от предшественников, пользуется им, обогащает или разбазаривает его и передает потомкам. Очевидно также, что каждое поколение действовало в складывавшихся в его время обстоятельствах в рамках имевшейся в его распоряжении социальной информации, из чего-то исходило, чем-то руководствовалось и к чему-то стремилось. Отсюда необходимость уважения к предкам, даже тогда, когда мы пересматриваем их взгляды и ценности, переделываем совершенное ими. Любое поколение, которое не знает, не понимает и не ценит своей истории, не может формировать в своей среде отношения достоинства и чести» [2].

Зарождение делопроизводства

Появление первых документов исторически связано с возникновением письменности. Документ в переводе с латинского языка означает «свидетельство» [3]. Документ использовался как средство общения для передачи информации, т.е. как переписка не только между представителями власти и управления, но и между частными лицами.

Зарождение явления «делопроизводство» на Руси происходит по мере развития и становления самой российской государственности, когда сформировались три наиболее крупных княжества Руси: Киевское, Владимирское и Новгородское. Древнерусское государство также имело свою письменность, которая была необходима для решения бытовых вопросов. Договоры с Византией 911 и 945 гг., сохранившиеся до нашего времени и изученные археологами и лингвистами [4, с. 7], показывают, что уже в X в. в Древнерусском государстве существовала культура написания документов, поскольку в обоих этих договорах упоминается о практике составления документов. Договор явился своеобразным дипломатическим признанием Древней Руси мировой державой [5]. Именно поэтому в период образования Древнерусского государства, на наш взгляд, появляются первые признаки ДП как вида деятельности, носящего вспомогательный характер в процессе реализации и обеспечения исполнения полномочий государства. Тогда государственных учреждений еще не существовало, поэтому их функции выполняли чаще всего отдельные должностные лица или органы. В этих условиях единая система ДП не была востребована самой системой управления.

После принятия на Руси христианства храмы и монастыри стали первыми источниками распространения письменности и хранилищем «писаных законов». Документы писались на пергаменте и переписывались монахами. Хранилища письменных документов, архивы и библиотеки того времени также находились в храмах и монастырях. Первый и самый важный из русских исторических документов приписывают монаху Киево-Печерского монастыря Нестору. Его «Повесть временных лет» охватывает всю предысторию древнерусского государства и его историю 852-1117 гг. Множество материалов «Повести временных лет» вошло в исторический и литературный обиход.

Накопление традиций в сфере документирования вело к формированию круга профессиональных специалистов в области создания и обработки документов. Первые специалисты по документообороту были из числа монахов и священников. Первоначально их состав пополнялся за счет церковных псаломщиков, дьяков и подьячих. Начиная с XIV в. термин «дьяк» как обобщающий закрепился за всеми лицами, ведущими ДП.

Параллельно стали вырабатываться устойчивые образцы обращений и завершений в документах, формуляры, т.е. типовые устойчивые формы отдельных, наиболее распространенных документов, из которых составлялись своеобразные пособия по ДП — «формулярики». Устанавливаются приемы засвидетельствования документов, их составления и такие элементы, как скрепы, печати, мосты (подписи на склейках). Печати придавалось большое значение: в XIII-XVII вв. существовала должность печатника — хранителя государственной печати при дворе русских князей и царей. Печатник даже заведовал личной канцелярией царя и государственным архивом.

Для безопасного хранения документов использовались, как правило, храмы, а в крупных городах создавались специальные хранилища. Затем появились элементы защиты информации от несанкционированного доступа и подделки на стадии хранения и использования. Зарождалась практика уничтожения документов. Особо важные из них уничтожались специальной комиссией, часто публично. Менее важные возвращались авторам или, чаще всего, тест просто счищали с пергамента. В то же время говорить о ДП того времени как о системе определенных правил работы с документальными материалами очень рано.

Приказное делопроизводство

За этим периодом следует время приказного ДП (XVI-XVII вв.), т.к. первые государственные учреждения назывались «приказами». С образованием централизованного Русского государства в конце XV в. и с момента создания аппарата государственного управления начинается складываться система государственного ДП.

Система государственных учреждений тогда включала в себя высший законодательный орган — Боярскую думу, центральные исполнительные органы — «приказы» (Большой казны, Разрядного, Посольского, Тайных дел [6], Разбойного, Холопного, Сибирского и др.), на местах — приказные избы (губная, земская и др.). Центральные отраслевые органы государственного управления — приказы, в свою очередь, были исполнительными органами решений Великого князя и Боярской думы и выполняли все функции административного управления. Из личных поручений (приказов) Великого князя для князей и бояр образовывались так называемые «избы» или «дворы». Затем они стали постоянно действующими центральными учреждениями — приказами с определенным кругом управленческих задач, самостоятельными структурными подразделениями, специальным штатом служилых людей (дьяками, подьячими) и определенной системой ДП.

Приказы и приказные избы представляли собой одновременно и канцелярию, и архив. Документы обычно размещались на столах, на скамьях, особо ценные — в сундуках-ларях в тех же помещениях, где велась текущая работа и прием посетителей.

Приказной судья возглавлял определенный приказ, где находились дьяки и подьячие, подразделявшиеся на «старых» (старших), «средней руки» (средних) и «молодых» (младших). «Столы» или «повытья» были структурными подразделениями приказов. Принцип принятия решений в приказах — коллегиальный или единоначальный. К XVII в. насчитывалось уже до 70 приказов.

В ДП приказов первоначально использовалась особая форма документа — столпик (столп, столбец) — свиток из склеенных друг с другом листов бумаги. Постепенно столпики были вытеснены тетрадами. Первоначально тетрадь назывался лист бумаги, сложенный вдвое. Тетради собирались вместе и переплетались в книги. В книгах велись финансовые, учетные, регистрационные записи и другие списки [7]. Полностью столпцовая форма документов была отменена петровским указом только в 1700 г.

Документооборот государственных учреждений XVI-XVII вв. представлял собой конкретные виды и разновидности документов. Верховной властью в то время считался царь и Боярская дума. От них, в свою очередь, направлялись грамоты, указы и приговоры. В то время уже существовали системы документации, в

которых осуществлялись отдельные функции управления — военная, дипломатическая, велся бухгалтерский или хозяйственный учет и т.д.

Носитель информации, т.е. документ, был в виде текста, реквизиты практически всегда на нем отсутствовали. При рассмотрении отдельных видов документов можно проследить систему расположения реквизитов документа. В связи с этим определить вид официального документа XVI-XVII вв. можно только после прочтения текста и выявления расположения реквизитов, а также наличия устойчивых словесных формулировок. Для того, чтобы все документы имели одну форму и местоположения соответствующих реквизитов, появились «образцовые» книги, которые состояли из образцов документов. Основная особенность типового формуляра документа XV-XVII вв. заключалась в том, что документ представлял собой единый текст.

Также появляются традиции хранения, описания и учета документов. Особое внимание уделялось «Описи царского архива», в которой были представлены виды документальных материалов. В XVII в. для ускорения поиска документов (например, личных имен — «азбуки») к описям документов составлялись указатели. Кроме приказных дьяков и подьячих составлением документов занимались «площадные подьячие». Их деятельность по составлению документов регулировалась Соборным уложением 1649 г.

Характерной особенностью ДП 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 [8, 9].

Земским собором было утверждено Соборное уложение 1649 г., а в 1650 г. появился Судебник в виде акта кодификации правовых отношений. Данные законодательные акты определяли организацию деятельности судебных органов. В них перечислялись документы, правила подготовки документов, правила оформления, порядок рассмотрения и ответственность должностных лиц за недобросовестную работу, а также ответственность за допущенные нарушения.

Система ДП того времени выглядела следующим образом: при получении документа на нем проставляли отметку о дате его получения (обычно на оборотной стороне документа), затем дьяк проставлял на документе пометку (резолюцию), после этого документ передавался в соответствующий «стол», где работали над подготовкой проекта ответного документа: средний подьячий подбирал справочный материал, делались запросы в другие учреждения, затем старший подьячий составлял проект ответного документа, который передавался дьяку. Если была необходимость, дьяк делал поправки, «чернил» проект и отправлял его на доработку или же младшим подьячим для переписки текста набело.

Вся ответственность за работу с документальными материалами в то время ложилась на дьяка. Беловой экземпляр документа сравнивали с черновиком, затем удостоверяли подписью («справой») подьячего, которая означала ответственность подьячего за точное соответствие беловика черновику, но не придавала документу юридической силы. Свою юридическую силу

документ приобретал после «приписи» дьяка. После чего его направляли по назначению. Черновик оставался в приказе в качестве «отпуска» (копии ответа). На одной стороне бумаги шириной 15-17 см излагался текст, на оборотной стороне были отметки — резолюция, адреса. Если текст не помещался на одном листе, то листы группировались. Их склеивали по узкому краю в ленту, иногда очень большой длины (например, Соборное уложение 1649 г. имело длину около 309 м), которая скатывалась в свиток, получивший название «столбец». Место склеивания листов называли «встав».

Таким образом, история ДП в XVI-XVII вв. свидетельствует, что документирование в этот период интенсивно развивалось в связи с деятельностью централизованного русского государства, создавшего систему центральных и местных органов управления.

Коллежское делопроизводство

Следующим этапом в истории развития ДП было коллежское ДП (XVIII в.). При Петре I были проведены масштабные административные реформы. Развитие государственности требовало соответствующего уровня бюрократического аппарата. В результате высшим светским органом по делам законодательства и государственного управления стал Сенат, а церковным — Синод. Была создана коллегиальная система государственного управления, вместо приказов действовало 12 коллегий, сформированных по отраслевому принципу: Иностранных дел, Военная, Адмиралтейская, Камер-коллегия, Штатс-контор-коллегия, Ревизион-коллегия, Берг-коллегия, Мануфактур-коллегия, Коммерц-коллегия, Юстиц-коллегия, Вотчинная и Главный магистрат. Каждая коллегия имела собственный регламент, который определял штат, структуру, функции и порядок ДП. Местные учреждения также были преобразованы, а вместо них созданы бурмистерские избы, городовые магистраты, ратуши, губернские и провинциальные канцелярии.

Было решено взять за образец шведские коллегии и, учитывая особенности российского государственного строя, постепенно вводить в России коллегиальную систему управления. Петр I подчеркивал важность коллегиальности в работе государственных учреждений — «что один не постигнет, постигнет другой» [4, с. 10].

Коллежское ДП отличалось от приказного ДП преимущественно тем, что оно регламентировалось законодательством. Центральным законодательным актом был «Генеральный регламент» [10], который был 28.02.1720 утвержден Петром I. Глава 29 «Генерального регламента» называлась «О секретарском управлении».

Реформаторская деятельность в административной сфере внесла изменения и определила содержание и образец официального документа. В ДП коллегий появились новые виды документов, суть которых дана в «Генеральном регламенте»: векселя, облигации, реляции, мемории, рапорты, журналы, протоколы, корреспонденция, инструкции и др. Произошли изменения в форме документов — появились реквизиты, отражающие различные стадии процесса документирования или стадии обработки документов: подписи, отметки о согласовании, регистрационные индексы, отметка о контроле, отметка о направлении в дело и др. Была разработана так называемая иерархия властей и мест, т.е. порядок взаимоотношений центральных и местных учреждений. Это было важным шагом — в

измененном виде иерархия сохранилась в ДП до настоящего времени. В то время использовалась западноевропейская терминология. Документы, которые были использованы для обмена информацией между учреждениями, определялись их соподчиненностью.

С изданием Генерального регламента ДП становится на твердую почву закона. Наиболее важные документы составлялись секретарем, остальные по указанию секретаря — канцеляристами. Часть документов составлялась по «генеральным формулярам», т.е. появились обяза-

В делопроизводстве коллегий была разработана иерархия властей и мест, т.е. порядок взаимоотношений центральных и местных учреждений

тельные формы документов. В Генеральном регламенте были детально зафиксированы принципы регистрации документов в специальных журналах, что обеспечивало их сохранность, быстрое нахождение, контроль над их движением и исполнением. Регистрационных журналов было несколько видов, например, такие, как повседневная записка, росписи «вершенных и незавершенных дел», регистратура, состоящая из четырех книг, — А, В, С, D. В книгах «А» и «В» регистрировались исходящие документы, книги «С» и «D» служили для регистрации входящих документов.

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 [11, с. 26].

В «Генеральном регламенте» были установлены сроки исполнения документов. Указы надо было исполнять в течение одной недели, «ежели скорее нельзя». Для того чтобы доставить справочные материалы из губернии, предоставлялся месяц плюс время на дорогу. Если появлялась необходимость уточнения, то срок мог увеличиваться на 2 недели. В «Генеральном регламенте» появилось понятие «архив». На протяжении 3 лет все оконченные дела находились в канцелярии или конторе, после чего сдавались на постоянное хранение в архив коллегии архивариусу.

В 1722 г. издается «Табель о рангах», положившая начало строгой системе чинов, званий, титулов, употребление которых в официальных бумагах было обязательным до 1917 г. В XVIII в. появилась целая система документов, которая содержала информацию о чиновниках — своего рода личные дела с данными о его семейном положении, занимаемых должностях, выходе в отставку или на пенсию.

Таким образом XVIII в. в развитии ДП характеризуется непрерывным нарастанием бюрократического начала со все усиливающейся ролью чиновничества, набиравшегося из дворян. ДП в учреждениях этого периода представляло детально регламентированный «об-

ряд», сложности которого способствовала громоздкость государственного аппарата и его неповоротливость.

Министерское делопроизводство

Очередная веха в истории становления и развития ДП связана с правлением еще одного царя-реформатора — Александра I, который через 100 лет после реформ Петра I перевел ДП и вообще всю систему государственного управления на новый уровень. В начале XIX в. система государственных учреждений России была значительно преобразована. Теперь в состав высших государственных учреждений вместе с Правительствующим Сенатом стали входить Комитет министров и Государственный совет. В свою очередь коллегии были поменаны на новые центральные учреждения — министерства, которые отвечали за определенную отрасль

хозяйства или управления. Местные учреждения практически не изменились. ДП того времени (XIX в. — начало XX в.) получило название «министерское». Основным принципом организации ДП на этом этапе стал принцип иерархии. Процесс прохождения документов выстраивался от нижестоящих к вышестоящим органам.

08.09.1802 был принят Манифест [12], с которого и началось внедрение новой системы управления. Было создано 8 министерств, рабочий аппарат которых состоял из департаментов, которые по типу основных подразделений Сената и Государственного совета делились на отделения, отделения — на столы. Директора департаментов подчинялись непосредственно министру, начальники отделений — диктаторам департаментов, столоничальники — начальникам отделений.

К 25.06.1811 было сформировано «Общее учреждение министерств», разработанное крупнейшим государственным деятелем М.М.Сперанским. Оно установило единообразие в организации ДП и отчетности новых центральных учреждений. Рассуждая о свойствах слов, М.М.Сперанский рекомендовал придерживаться строгих языковых правил. Рекомендации М.М.Сперанского, его творческие усилия в деле формирования канцелярского стиля речи внесли огромный вклад в то, что в наши дни принято называть унификацией языка официальной переписки [13].

По своему назначению, способу составления и характеру исполнения служебные документы учреждений XIX в. можно разделить на четыре группы:

- а) внутренние документы;
- б) переписка («отношения») присутственных мест и властей;
- в) просительские документы;
- г) акты, договоры, обязательства [14].

Также был урегулирован порядок рассмотрения документов, создание документов, их оформление, подача на подпись, регистрация, контроль за исполнением и их архивное хранение.

В «Общем учреждении министерств» устанавливался единообразный порядок «производства дел» во всех министерствах, их департаментах и отделениях. Весь процесс работы с документальными материалами был назван «образом производства дел». Он строился на пяти основных позициях: порядок вступления дел; движение их, или собственно так называемое производство; отправление дел; ревизия; отчеты. Первые три части устанавливали путь прохождения документов от

момента их получения или создания до завершения исполнения и отправки. Ревизия отвечала за контроль исполнения документов. Завершалось «производство дел» по «Общему учреждению» составлением отчетов. 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.

В XIX в. организация работы с документальными материалами представляла собой четкую систему, которая обеспечивала движение, учет, контроль и хранение управленческих документов.

В одном из столов начиналась подготовка проектов документов, после чего они передавались в отделение, департамент, министру, на каждом этапе вносились изменения и дополнения. В этом моменте заключается одно из отличий министерского ДП от коллежского. В XVIII в. вся работа по подготовке документальной базы была сосредоточена в канцелярии коллегий, а в XIX в. чиновники всех структурных подразделений министерства были задействованы в подготовке проектов решений, которые оформлялись в канцелярии министра или канцелярии департамента, с учетом того, кто подписывал подготовленный документ — министр или директор департамента.

Все более организованная государственная система повлекла за собой единообразие в системе ДП. Были формализованы принципы создания и архивного хранения документов, утверждены формы документов, по которым совершается ДП, движение документов и дел. Появились угловые бланки — с угловым расположением реквизитов. В состав реквизитов теперь включались наименование учреждения, наименование структурных подразделений, дата документа, регистрационный индекс и заголовок документа. Появилась ссылка на взаимосвязанные документы.

Все документы, независимо входящие или исходящие, подлежали регистрации в учетных формах, журналах. Журналы делились на общие и частные, общие журналы велись в канцелярии министра и департаментах, а частные — в отделениях.

Каждый месяц в структурных подразделениях была проверка дел, таким образом, был введен систематический контроль за исполнением документов. Подытоживались проверки подготовкой «ведомостей», которые содержали информацию о количестве исполненных и неисполненных документов. В конце календарного года подготавливалась обобщенная ведомость по министерству.

Министерства каждый год готовили отчеты о своей деятельности. Всего было три вида отчетов: отчет в суммах, отчет в делах, отчет в видах и предложениях к усовершенствованию каждой части. Каждый вид отчета имел свой особый порядок подготовки и представления.

Со всех документов, которые были подготовлены на отправку, снимались копии, которые со всеми поступившими документами сдавались в архив министерства, где на них составлялись описи.

В XIX в. также значительно изменился формуляр документа. Главной особенностью был процесс документирования бланков. К «Общему учреждению» были приобщены 4 формы «переписки», которые были образцом для подготовки и оформления официальных документов. Они представляли собой бланки с угловым

расположением реквизитов. Бланк содержал в себе сведения о наименовании учреждения-автора, наименовании структурного подразделения, дату подписания документа, исходящий регистрационный индекс (номер), краткий заголовок к тексту. Чуть позже стали также указывать номер инициативного документа. В верхнем правом углу листа документа содержался адресат. С самого начала бланки были написаны от руки, а с 1820-х гг. уже изготавливались типографским способом.

Документы в XIX в. обязательно подписывались и скреплялись. Подпись и скрепа включали наименование должности чиновника, его инициалы, фамилию.

На протяжении XIX в. активно развивались другие системы документации. Характерно, что некоторые из них приобретали четко регламентированную форму в виде Уставов, в которых был установлен состав документов системы, правила их составления и оформления, а также были приложены образцы форм документов. Например, документирование прохождения государственной службы было закреплено в «Уставе о службе гражданской» 1832 г., вопросы бухгалтерского учета — в «Общем счетном уставе» 1848 г.

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 1860-1870-х гг. 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, т.к. они учитывали прежде всего интересы буржуазии и создавали благоприятные условия для ее развития [11, с. 53].

В то же время реорганизация государственного аппарата не затронула общих законодательных норм, оформлявших процессы ДП. Продолжали действовать правила, установленные «Общим учреждением министерств». Характерным явлением для XIX в. стало стремление к сокращению объема документооборота.

Министерства каждый год готовили отчеты о своей деятельности: отчет в суммах, отчет в делах, отчет в видах и предложениях к усовершенствованию каждой части

Оно было закреплено в специальных законодательных актах 1831, 1852, 1860 гг., которые назывались «сокращение документооборота» или «сокращение переписки». Достигалась данная цель путем делегирования части полномочий в принятии управленческих решений нижестоящим учреждениям и должностным лицам. Например, передавались полномочия в решении кадровых вопросов, расходов денежных сумм и т.д.

В последней трети XIX в. большое влияние на ДП оказало развитие техники. Изобретение пишущих машинок, гектографов и другой множительной техники вывело на новый уровень культуру документирования, ускорило изготовление документов, позволило экономить время и затраты, сократив рукописное изготовление документов. Появление телеграфа, теле-

фона породило новые виды документов: телеграммы, телефонограммы.

В этой связи общегосударственные нормы в сфере ДП, заложенные в «Общем учреждении министерств»,

Накопленный опыт делопроизводства — это чуть ли не единственное, что коммунистическая власть восприняла от старого режима

в конце XIX в. стали нуждаться в корректировке и развитии. Отдельные ведомства пытались самостоятельно упростить процесс ДП. Например, в канцелярии попечителя Московского учебного округа были внедрены элементы механизированной обработки документов: пометки на них (о получении, регистрации, направлении на исполнение, об исполнении и др.) наносились с помощью механических нумераторов или штампов.

В начале XX в. революционное движение, приведшее к буржуазно-демократической революции 1905-1907 гг., породило очередные преобразования в сфере государственного управления. В результате появился совершенно новый тип учреждений — Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Манифестом от 17.10.1905 была создана Государственная дума для рассмотрения законопроектов, которые затем обсуждались в Государственном совете и утверждались царем. Это был первый выборный государственный орган, выборы в него были многоступенчатые, по четырем неравноправным куриям — землевладельческой, городской, крестьянской и рабочей. Формально Дума просуществовала до революции 1917 г. и созывалась 4 раза. ДП в это время активно развивалось, пронизывая всю структуру государства. Накопленный опыт ДП — это чуть ли не единственное, что коммунистическая власть восприняла от старого режима.

Таким образом, к началу XX в. в России сложилась целостная унифицированная система ДП в органах государственной власти, которая имела довольно четкую структуру и была урегулирована законодательно.

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

В результате, с течением времени ДП постепенно превратилось из технического элемента управления в средство влияния на него. От канцелярий зависел срок представления документов, а нередко принятие решения. В XIX в. закрепляется традиция: страна жила решениями столицы. Местные власти были лишь исполнителями монаршей воли.

Эта тенденция актуальна и в настоящее время. ДП и документационное обеспечение управления сегодня стало важнейшим инструментом эффективного госу-

дарственного управления. Рассматривая работу с документами как неотъемлемую часть управленческого процесса, Президент и Правительство РФ постоянно нацеливают работников управленческого аппарата на повышение эффективности их работы, требуют качественного улучшения документационного обеспечения деятельности органов власти, усиления контроля за своевременностью и четкостью исполнения принятых решений. И сейчас, проводя очередную реформу государственного управления, необходимо учитывать накопленный положительный исторический опыт.

1. Березина Н.М., Лысенко Л.М., Воронцова Е.П. Современное делопроизводство. СПб., 2007. С. 8.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997. С. 7-8.
3. Широкова Л.В. Документирование управленческой деятельности: Учебное пособие. М., 2006. С. 6.
4. Замыцкова О.И. Делопроизводство: Учебное пособие. Ростов н/Д., 2001.
5. Сахаров А.Н. Дипломатия Древней Руси. IX — первая половина X в. М., 1980. С. 123.
6. Гурлянд И.Я. Приказ великого государя тайных дел. Ярославль, 1902. С. 302.
7. Клоков И.В., Пташинский В.С. Эффективное делопроизводство. М., 2008. С. 5.
8. Котошихин Г. О России в царствование Алексея Михайловича. СПб., 1884.
9. Колесников И.Ф. «Столбцы» (к методике работ по систематизации и описанию) // Архивное дело. 1939. № 50.
10. Генеральный регламент от 28 февраля 1720 года // Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. М., Л., 1945. С. 411-512.
11. Лившиц Я.З. История делопроизводства в СССР: Учебное пособие. М. 1974.
12. Казанцев С.М. Манифест 8 сентября 1802 г. об учреждении министерств в России // Вестник Ленинградского университета. 1985. № 20. С. 73-80.
13. Литвак Б.Г. О закономерностях эволюции делопроизводственной документации в XVIII-XIX веках // Проблемы источниковедения истории СССР и специальных исторических дисциплин. М., 1984. С. 52.
14. Илюшенко М.П. История делопроизводства в дореволюционной России: Учебное пособие. М., 1993. С. 31.

Clerical work in Russia as an element of the system of state management: historical and legal analysis

Emelyanova V.S.

Attribute of an effective functioning of the system of state governance is the development and improvement of clerical work in the bodies of state power and other structures, endowed with power and regulatory functions. The system of documentation and information management activities originated in the Ancient Russia during the formation of the statehood, continued to be formed and developed in the Imperial Russia and in the Russian Empire. Historical and legal analysis of the development of the clerical work is needed for studying and possible practical usage of the rich historical experience in the process of further improving and enhancing the efficiency of this institute.

Key Words: clerical work, document management, public administration

Corresponding address: emelyanovan@rambler.ru