

ВОЗНИКНОВЕНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ РАСПОРЯДИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ В РОССИИ В ДЕРЕВОЛЮЦИОННЫЙ ПЕРИОД

В статье определены основные причины появления распорядительных документов в России. Показан процесс поэтапного складывания системы распорядительной документации. В рамках описания этого процесса автор делает акцент не только на эволюционную составляющую, но также выделяет главные аспекты развития распорядительных документов, объясняет причины тех или иных изменений, происходивших с ними.

Показана связь современных особенностей документирования распорядительной деятельности с теми историческими процессами, в рамках которых закладывались эти особенности. Особое внимание в статье уделено складыванию процедур выработки коллегиальных и единоличных управленческих решений и закрепления их с помощью распорядительных документов, а также показаны тенденции видообразования и формообразования распорядительной документации в указанный период.

Ключевые слова: распорядительный документ, протокол, журнал, указ, система распорядительной документации.

Возникновение и развитие распорядительной документации связано с реализацией управленческих функций государства как одной из наиболее ранних сложившихся систем управления. Необходимость фиксации и передачи поручений верхних уровней власти подчиненным должностным лицам и государственным органам стала причиной возникновения документов распорядительного характера. Первыми документами подобного рода были грамоты, в которых распорядительная функция не была основной, а дополняла правовую и судебную функции.

Появление слоя феодальных землевладельцев явилось толчком для развития первых официальных государственных докумен-

тов, закрепляющих неприкосновенность княжеских, боярских, монастырских вотчин. Среди этих документов выделялись многочисленные разновидности жалованных грамот, закрепляющих права феодалов или предоставляющих им некоторые льготы. Часто эти документы содержали предписания великого или удельного князя посадникам или княжеским агентам о выполнении или невыполнении определенных действий по отношению к обозначенному в грамоте феодалу. Данные предписания наделяли грамоты свойствами распорядительного документа.

Усиление в XIV в. Московского княжества, разрастание его территории привело в XV в. к формированию Русского централизованного государства. Развитие монастырского землевладения, появление крупных светских вотчинников способствовали расширению практики иммунитета и тем самым увеличивали объем канцелярской деятельности¹. Расширение сфер деятельности государства, складывание государственного аппарата определили направление развития распорядительной документации, которая стала формироваться в зависимости от процедур принятия и реализации управленческих решений.

С самых ранних веков в Русском государстве существовали два способа принятия управленческих решений – коллегиальный и единоначальный. Значение и пропорциональность применения этих способов на протяжении XVI – начала XX в. менялись. Отражением этих изменений был порядок документирования распорядительной деятельности.

Единоначалие вплоть до XIX в. было почти исключительно прерогативой верховной власти. Ее усиление и централизация в XVI–XVII вв. проявились в расширении практики применения именных указов, фиксирующих единоличное решение царя². В XVIII в. издание всех распорядительных документов от императорского имени свидетельствовало о том, что он являлся высшим носителем власти в государстве.

Принцип личного участия царя в управлении предопределил характер распорядительной документации этого и последующих периодов. Изданные на верхних уровнях власти документы могли оформлять как общие установления и нормы, так и конкретные управленческие предписания, приобретая тем самым характер либо законодательных актов, либо распорядительных документов.

Распространение в XIX в. единоначалия на уровень министерств, местной власти было показательным с точки зрения общих тенденций развития государства в этот период. Усложнение отношений в сфере государственной и общественной жизни, раз-

витие торговли, промышленности, транспорта, увеличение населения и ряд других факторов прогресса XIX – начала XX в. определили необходимость построения четких административных схем, обеспечивающих оперативное решение всех вопросов управления в государстве.

Министерская система управления, основанная на единоначалии, четкая исполнительская вертикаль³ в пределах ведомства создали условия для формирования нового понимания распорядительной документации. Впервые самостоятельные решения руководителя ведомства оформлялись в виде распорядительных документов, изданных от его имени и за его личным подписанием. Подобная процедура реализации управленческих решений, несомненно, была важным фактором ускорения административных процессов. Появление приказов⁴ и предписаний⁵, издаваемых в качестве исходящих и внутренних документов одновременно с выделением указов высшей власти в группу документов законодательного характера, стало шагом вперед на пути складывания современной системы распорядительной документации.

В отличие от единоначалия коллегиальный принцип принятия управленческого решения имел более глубокие корни и характеризовался рядом этапов формирования документирования распорядительной деятельности. На момент существования Боярской думы коллегиальность была атрибутом процедуры выработки государственных решений. В ней можно было усмотреть и необходимость царской власти иметь совещательный орган и ее стремление подтвердить собственные решения, повысить их значимость, и ее желание разделить ответственность⁶. Подобные трактовки коллегиальности, а также существующие в исторической науке разные точки зрения на взаимоотношения царя и Боярской думы⁷ указывают на двойственный характер коллегиального решения, его «неокончателность». Отражением этой неопределенности были различные формулировки приговоров Боярской думы и царских указов с боярским приговором. Если решение принималось по распоряжению царя или совместно Боярской думой и государем, в приговорах обычно писали: «Государь указал и бояре приговорили» или «Царь приговорил с бояры», в том же случае, если решение принималось Думой самостоятельно, встречается формулировка «По государеву указу бояре приговорили»⁸. В середине XVI в. также была распространена формулировка «по государеву приказу бояре приговорили»⁹, которая не столько говорила о присутствии или отсутствии государя, сколько отражала зависимость Боярской думы от царской воли. Заседания, на которых Боярская дума не ре-

шалась принимать самостоятельных приговоров, могли отражаться фразой «бояре поговорили»¹⁰.

В XVIII в. коллегиальность становится инструментом в руках неограниченной власти императора. Процедура коллегиального решения дел, с одной стороны позволяет делегировать полномочия по решению отдельных вопросов, с другой – оставить решение под контролем.

Рассмотрение и решение дел коллегиальными органами стало документироваться с помощью протоколов¹¹ и журналов¹², использование которых впервые закреплялось законодательно. Протокол как вид документа был введен в несколько этапов и законодательно закреплен несколькими актами. Первый – указ от 7 октября 1707 г. «О введении протоколов в Консилии министров»¹³. Второй указ от 4 апреля 1714 г. «О протоколах»¹⁴ уже не носил характера локального документа, касающегося деятельности одного учреждения: «Указали для лутчаго порядку, как в Сенате, так и в войсках и губерниях, всем делам чинить протоколы, когда какое дело решить, или какой указ куды послать, или что вновь постановить, а без того отнюдь не дерзать никому, ктоб какой саржи не был; но чинить по сему»¹⁵.

Постепенно от закона к закону расширялись границы применения этого документа. Генеральный регламент 28 февраля 1720 г. закрепил обязательность использования протоколов в деятельности коллегий¹⁶. Протоколы и журналы в этот период становятся значимыми формами документов, которые фиксировали не только приговор по делу, но также возможные точки зрения и ответственность должностных лиц в виде нового реквизита – подписи. Вместе с тем протоколы и журналы, за исключением случая внутренних распоряжений, не несли в себе распорядительной функции. Они были лишь основанием для издания распорядительного документа – указа.

Указ как документ единоначалия, изданный от имени верховной власти, ставился, таким образом, выше коллегиальных документов, что стало следующим этапом закрепления процедуры документирования коллегиальной деятельности. Однако если в XVIII в. издание распорядительных документов на основе протоколов и журналов было в некотором смысле формальностью, дублированием информации, то в XIX в. императорское утверждение журналов Государственного совета, Комитета министров и Совета министров говорило о приравнивании понятия «коллегиальность» к понятию «совещательность». При этом решения коллегиальных органов сами по себе не обеспечивали правомерность совершаемых на их основании управленческих действий.

Современное положение протоколов, находящихся на стыке систем документации, обусловлено этой с каждым веком укреплявшейся позицией руководства государства: коллегиальность – это способ делегировать часть полномочий и ответственности, не предоставляя при этом всей полноты власти.

В рамках коллегиальных и единоначальных распорядительных схем в Русском государстве с XV–XVI вв. постепенно начинают формироваться уровни распорядительной документации. Хотя в XVI–XVII вв. не было строгих правил использования документации определенного вида, но уже тогда происходила дифференциация значимости документов, изданных на разных уровнях власти. Наибольшей значимостью обладали царские грамоты, указы, приговоры Боярской думы, касавшиеся вопросов большей важности и распространения. Наказы, наказные памяти, памяти, характеризовавшие распорядительную деятельность центральных и местных органов власти, содержали в основном вопросы оперативного управления.

В XVIII в. практика привязки отдельных видов распорядительных документов к уровням власти прерывается. Стремление к четкости и единообразию в деятельности органов государственной власти и управления приводит к тому, что единственным распорядительным документом на всех уровнях становится указ.

Единообразные схемы реализации распорядительных функций как внутри каждого органа государственной власти, так и в целом в государстве определили двойственность характера указов этого периода. С одной стороны, это были самостоятельные распорядительные документы, с другой – документы, доводящие решения верховной власти до низовых уровней. При этом каждый последующий уровень, издавая собственный указ, дословно цитировал распорядительный документ предыдущего уровня. Подобная практика усложняла работу с распорядительными документами, но в то же время служила средством распространения единообразия оформления распорядительной документации в центральных и местных органах власти.

В силу усложнения управленческих процессов в XIX в. назревает необходимость создания новых форм распорядительных документов, их «специализации». В органах власти, основанных на единоначалии, наблюдается формирование сразу нескольких видов распорядительных документов. Это предписания, циркуляры, приказы. Каждый вид документа обеспечивал отдельные управленческие функции. Увеличение видового состава распорядительных документов в этот период можно объяснить интенсификацией рацио-

нализаторской деятельности в области управления, когда предпринимались целенаправленные попытки оптимизации делопроизводства. При этом процесс видообразования идет по пути первоначального создания несколько схожих видов, призванных обеспечивать отдельные узкие сферы управленческой деятельности, которые впоследствии в результате естественного отбора трансформируются в один, наиболее удобный для применения вид.

Аналогичные процессы происходили с формулярами распорядительных документов. Складывание формуляров, так же как и видов распорядительных документов, процесс длительный. Виды документов и отдельные реквизиты, не выдержавшие испытания временем, перестали применяться. Остались лишь те, удобство которых было доказано практикой применения в канцелярской деятельности.

В XVI–XVII вв. формуляры распорядительных документов только начинают формироваться. Вырабатываются наиболее характерные распорядительные формулировки. В структуре текста появляются элементы, обусловленные реализацией управленческих функций: основания принятия управленческого решения, само управленческое решение, сроки реализации или начала управленческого действия, санкций за неисполнение поручений, содержащихся в распорядительных документах. Все элементы оформляются сплошным текстом, обязательность их наличия не регламентируется.

В XVIII в. наблюдается тенденция к рационализации оформления и содержания распорядительных документов: используются трафаретные тексты, распорядительная часть подразделяется на подпункты, определяется состав информации, которая впоследствии выделится в отдельные реквизиты (автор, адресат, наименование организации – автора документа, подписи должностных лиц, печати). Начинают использоваться отпечатанные в типографии бланки распорядительных документов¹⁷.

Необходимость ускорения реализации управленческих решений в XIX в. потребовала более четких форм и конкретного представления информации в распорядительных документах. Это было достигнуто за счет применения бланков¹⁸, выделения отдельных реквизитов и четкого, регламентированно закрепленного места за каждым из них. Кроме того, наблюдается отход от детального цитирования документов, инициирующих рассмотрение дела и созданных в процессе работы, сокращение или исключение констатирующей части, использование законодательно установленных распорядительных формулировок.

В целом характер развития распорядительной деятельности, выработка единообразных подходов к использованию и оформлению распорядительных документов, нормативное закрепление этих процессов позволяют говорить о складывании в XVI – начале XIX в. системы распорядительной документации.

В XX в. эта система претерпела значительные изменения. Процессы трансформации распорядительной документации продолжаются и на современном этапе. Это свидетельствует о том, что системы документации, в том числе и распорядительной, являются «живыми» и развивающимися, однако и основные принципы документирования распорядительной деятельности требования к отдельным видам документов закладывались и формировались в исследуемые периоды.

Примечания

¹ Вводов В.А. Зарождение канцелярии Московских великих князей (сер. XIV – 1425 г.) // Исторические записки. М., 1979. С. 340–341.

² Акты, относящиеся до юридического быта древней Руси. СПб., 1884. Т. 3. № 365 V-IX. С. 457–458.

³ Министерская система базировалась на вертикальном подчинении главе каждого ведомства системы местных отраслевых учреждений. Эти учреждения подчинялись министерству (главному управлению) в административном отношении и были обязаны регулярной отчетностью. Все «места и лица», подчиненные министру, должны были исполнять его предписания с точностью и беспрекословно. См.: Министерская система в Российской империи: К 200-летию министерств в России. М., 2007. С. 10.

⁴ Высочайшие приказы генварской трети 1825 года. СПб., 1825. С. 113.

⁵ Центральный исторический архив Москвы (ЦИАМ). Ф. 17. Оп. 12. № 4. Л. 1.

⁶ Очерки истории СССР, конец XV – начало XVII в. М., 1955. С. 322.

⁷ В исторической науке существуют разные точки зрения на вопрос, имела ли Боярская дума право самостоятельно издавать документы законодательного характера. Однако несомненным является тот факт, что царь на данном этапе развития государства нуждался в поддержке своих решений со стороны Боярской думы, о чем свидетельствуют формулировки в царских указах: «Царь приговорил со всеми бояры», «Царь указал и бояре приговорили», «Уложил царь со своими бояры». Вместе с тем значение Боярской думы как высшего органа управления в течение XVI–XVII вв. не было одинаковым: укрепляя свою власть, цари стре-

милось ослабить значение боярской аристократии. Средством к этому было выделение из общего состава думы более узкого состава верных царю людей – «Ближней думы», с которыми он решал важнейшие дела. Тема исследования не предполагает детального изучения вопроса о соотношении реальной власти Боярской думы и Ближней думы или о том, была ли Боярская дума учреждением совещательным и подчиненным или равным по силе авторитету государевой власти. Однако важно отметить тот факт, что основная правительственная документация исходила в XVI в. от Боярской думы, а выбор формулировки, от чьего имени принято решение, мог зависеть от того, какое впечатление должен был произвести тот или иной документ. См.: *Шмидт С.О.* У истоков Российского абсолютизма. Исследование социально-политической истории времени Ивана Грозного. М., 1996. С. 399.

- ⁸ *Веселовский С.Б.* Две заметки о Боярской Думе // Сборник статей, посвященных С.Ф. Платонову. Спб., 1911. С. 299.
- ⁹ Очерки истории СССР.. С. 322.
- ¹⁰ *Савва В.И.* О посольском приказе в XVI в. Харьков, 1917. Вып. 1. С. 191–200.
- ¹¹ Российский государственный архив древних актов (РГАДА). Ф. 248. Оп. 126. Кн. 1900, 2148 и др.
- ¹² Там же. Кн. 1888.
- ¹³ Указ Петра I Ближней Канцелярии о ведении протоколов всех дел, рассматриваемых в ней, и об обязательности подписи под ними каждого сенатора, от 7 октября 1707 г. // Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. М., 1945. Т. 1 Акты о высших государственных установлениях. № 238. С. 196.
- ¹⁴ Указ Петра I об обязательности ведения протоколов при решении дел в Сенате, в войсках, и губерниях, о коллегиальном решении дел и о подписывании протоколов и указов. От 4 апреля 1714 года // Там же. № 250. С. 207.
- ¹⁵ *Емышева Е.М., Дроздова Е.П.* Организация делопроизводства в Сенате первой четверти XVIII в. в указах Петра I // Делопроизводство. 2005. № 4. С. 96.
- ¹⁶ В главе VI Генерального регламента сказано: «Когда предложение учинено будет, то по вышеписанному порядку от Нотариуса одно по другому в протокол записывается...» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1-е. Спб., 1830. Т. VI. № 3534. С. 144.
- ¹⁷ РГАДА. Ф. 271. Оп. 1. Кн. 4. № 15. Л. 140.
- ¹⁸ ЦИАМ. Ф. 17. Оп. 12. № 4. Л. 1.