



Е.М. Емышева

## ГЕНЕРАЛЬНЫЙ РЕГЛАМЕНТ 1720 ГОДА КАК ОПЫТ СОЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННОГО ДОКУМЕНТА

Одной из наиболее ярких черт, характеризующих делопроизводство начала XVIII в., стало усиление организационного аспекта управленческого документа. Статья посвящена анализу основного документа, регламентировавшего систему управления и делопроизводства. Генеральный Регламент стал одним из первых документов, вменившим в себя элементы современных организационных документов: устава, инструкции по делопроизводству, должностных инструкций, правил внутреннего трудового распорядка, этического кодекса госслужащего.

*Ключевые слова:* генеральный регламент, организационный документ, устав, инструкция по делопроизводству, этический кодекс.

Деятельность аппарата управления определяет характер и развитие документационных процессов. Система документационного обеспечения является отражением этапов становления управленческих форм и методов их реализации, что прослеживается на протяжении всей истории российского государства.

Одной из основных управленческих функций является организационно-правовая, связанная с: созданием, реорганизацией и ликвидацией учреждения; формированием его структуры; определением штатной численности и номенклатуры должностей; регламентацией деятельности подразделений и должностных лиц; установлением режима работы. Эта функция реализуется путем издания организационных документов, таких как устав, положение, регламент, должностная инструкция, правила внутреннего распорядка, этический кодекс.

Впервые целенаправленная работа по созданию организационных документов проводилась в период проведения коллежской реформы Петра I.

Проекты введения коллегиальной системы управления появились уже в конце XVII в. В 1698 г. Фрэнсис-Ли представил свой проект организации новых учреждений царю. Петр обсуждал этот вопрос с Лейбницием и Любрасом. Но важнейший вклад в осуществление административной реформы центрального аппарата внес Генрих Фик. Он поступил на русскую службу в 1715 г. и был командирован в Швецию для изучения опыта работы государственных учреждений. Он подготовил ряд меморий, которые легли в основу коллежской реформы. С 1715 г. царь

## Генеральный регламент 1720 г. как опыт создания организационного документа

поручил подыскивать среди иностранцев образованных людей для службы в новых учреждениях. В 1717 г. генералу Л.В. Измайлову было предложено приглашать на работу в коллегиях пленных шведов, сосланных в Сибирь. Кроме того, для обучения в Кенигсберг отправили 30–40 молодых подъячих<sup>1</sup>.

Прообразом коллегий явилась открытая в Москве в 1699 г. Бурмистерская палата. На нее было возложено управление посадским населением городов России. В ней существовал коллегиальный принцип принятия решений. Присутствие состояло из бурмистров, назначаемых из представителей купечества. Возглавлял работу палаты президент. В 1700 г. палата была преобразована в Ратушу<sup>2</sup>.

Коллежская реформа была проведена в 1718–1720 гг. 11 декабря 1717 г. перед отъездом за границу Петр I издал указ, определявший штаты коллегий. Назначались президенты коллегий, вице-президенты, советники и ассессоры. Президентам предписывалось «с нового года сочинять свои коллегии»<sup>3</sup>.

Работа реформированного аппарата управления основывалась на жесткой регламентации его деятельности. Структура, порядок работы, постановка документирования и организации работы с документами все решительнее определялись законодательством.

Основным законодательным актом был Генеральный регламент, изданный 28 февраля 1720 г. («Генеральный регламент или устав, по которому государственные коллегии, також и все оных принадлежащих к ним канцелярий и контор служители, не только во внешних и внутренних учреждениях, но и во отправлении своего чина подданейше поступать имеют»)<sup>4</sup>. В Генеральном регламенте была закреплена система норм и правил деятельности коллегий и ее служащих, коллежского делопроизводства. Один из основателей направления изучения истории делопроизводства К.Г. Митяев сказал, что Генеральный регламент представляет собой «законченную систему норм по документированию внутренней деятельности коллегий и их переписке с другими учреждениями»<sup>5</sup>.

Этот закон послужил прообразом целого комплекса современных организационных документов, определяющих деятельность учреждения. В регламенте можно выделить элементы текстов устава, положения о структурном подразделении (канцелярии), должностных инструкций, правил внутреннего распорядка, инструкций по делопроизводству. Кроме того, в регламенте содержится этический кодекс государственного служащего, чему в современном менеджменте уделяется огромное внимание.

Текст Генерального регламента состоит из преамбулы, 56 глав и словаря иностранных слов. Несмотря на огромную содержательную глубину и большое количество рассматриваемых вопросов, документ пока не делится на отдельные разделы и подразделы. Это определяет отсутствие четкой структуры текста. Отсюда определенная «разбросанность» изложения. Например, правила и режим работы коллегии устанавливаются III, VII, IX, X, XII, XVIII главами. В некоторых главах

Е.М. Емышева

освещается несколько взаимосвязанных вопросов. Должностные обязанности канцелярских служащих рассматриваются вместе с вопросами организации работы с документами. В главу XXX «О должности нотариуса» вошло описание секретарских обязанностей, которым специально была посвящена предыдущая глава. Поэтому мы позволим себе условное выделение основных вопросов, рассмотренных этим законодательным актом.

В преамбуле дается обоснование создания органов коллегиального управления. Коллегиальное управление учреждалось для «порядочного управления Государственных своих дел, исправного определения и исчисления своих приходов, поправления полезной Юстиции и Полиции... также для возможного сохранения Своих верноподданных...». Введение новых центральных учреждений, по замыслу авторов, должно было способствовать развитию вооруженных сил, экономики, промышленности и культуры. Генеральный регламент определил, что в систему коллегиальных учреждений вошло 10 коллегий. Это неполный их список, так как к центральным учреждениям относились также Главный магистрат и Духовная коллегия, образованная в 1721 г.

Регламент достаточно подробно определяет структуру коллегии и состав ее членов. Возглавлял коллегию президент. Он председательствовал на заседаниях присутствия. Кроме президента в состав присутствия входили вице-президент, советники и асессоры (преамбула, гл. VIII). Обычно состав присутствия насчитывал 10 или 11 человек.

Петр придавал большое значение совещательному порядку рассмотрения и решения дел. Такие решения считались гораздо авторитетнее единоличных. Кроме того, царь возлагал большие надежды на то, что коллегии поставят заслон произволу и продажности чиновничества. Были установлены основные принципы принятия коллегиальных решений. Дела решались общим голосованием, и при равенстве мнений решающим оказывалось мнение председателя – президента коллегии (гл. VI).

В структуру каждой коллегии входила канцелярия. Таким образом, регламент определял организационную форму делопроизводства (гл. XVIII). В состав канцелярии входили секретарь, нотариус, переводчик, актуариус, регистратор, канцеляристы, копиисты.

Коллегии имели свои кабинеты в Москве для управления во второй столице. Вотчинная коллегия, которая находилась в Москве, имела кабинет в Петербурге. Возглавлял кабинет камерир. Также там служили унтер-камериры и камор-шрейбера (гл. XLI, XLII).

Президент назначался на должность царем и осуществлял общее руководство коллегией. В отсутствии президента руководство коллегией возлагалось на вице-президента. Следующим по иерархии был старший советник (гл. VII, VIII).

Регламент установил, что вице-президенты, советники и асессоры назначались на должности Сенатом из нескольких «достойных» кандидатур. Кроме того, кандидатура вице-президента должна была быть одобрена царем. Секретари, камериры, казначеи и нотариусы избира-

## Генеральный регламент 1720 г. как опыт создания организационного документа

лись на заседании присутствия коллегии, утверждались Сенатом и получали от царя патент на чин. Другие служители канцелярии и контор назначались на должности присутствием коллегии и от нее же получали патент (гл. XI). Таким образом, закон установил дифференцированную процедуру назначения на государственную службу в центральных учреждениях. Президент имел право возбуждать перед Сенатом вопрос о замене того члена коллегии, который «мало разумен».

Служба в коллегии являлась присяжной должностью. Все чины коллегии давали торжественную присягу, текст которой был включен в I главу Генерального регламента. Чиновники клялись под страхом страшного суда служить «верой и правдой» государю. Немаловажной деталью является то, что в текст присяги вошло перечисление документов, в соответствии с которыми служащие должны были работать. К ним относились: регламенты «Генеральный, так и особливой» (т. е. собственный регламент коллегии); инструкции и указы. Под указами подразумевались уже распорядительные документы вышестоящих учреждений. Ссылка на законодательные и нормативно-методические акты является обязательным элементом современных организационных документов.

Регламент четко определил внутренний распорядок деятельности коллегии. Заседания присутствия должно было проходить по понедельникам, вторникам, средам и пятницам. По четвергам президенты коллегий заседали в Сенате. Рабочий день для членов присутствия составлял 5 часов. Но в случаях, не терпящих отлагательств, предусматривалась возможность сбора коллегии или отдельных ее членов для принятия экстренных решений. Служащие канцелярии должны были являться на работу за час до начала заседания, а продолжительность рабочего дня устанавливалась президентом и другими членами присутствия на заседании (гл. III).

Законодательно определялся порядок предоставления отпусков («отдохновения от трудов»). В этом случае и члены присутствия, и канцелярские служители имели равные права. Летом полагалось 4 недели отдыха. При этом особо оговаривалось, что всем членам присутствия нельзя отлучаться одновременно. Освобождались от работы дни с 25 декабря по 7 января, первая и последняя неделя поста, «сырная и светлая недели» (гл. IX).

Х глава Генерального регламента детально определила процедуру предоставления свободных дней служащим. Президенты и вице-президенты в случае необходимости получить более 8 свободных дней (кроме оговоренных выше) обращались за разрешением к царю. Другие чиновники просили разрешения на краткие отлучки у президента коллегии. Для продолжительного отпуска всем членам присутствия, секретарям и камерирям требовалось обратиться с письменной просьбой в Сенат. Без разрешения никому не позволялось покидать место службы. За несвоевременную явку после отпуска без уважительных причин на нарушителей налагался денежный штраф: «вычесть из жалованья за каждый день по неделе, а за неделю по месяцу».

Следует обратить внимание на то, что закон запрещал заниматься служебными делами вне коллегии. Под угрозой лишения полумесячного жалования запрещалось обращаться к чиновникам в нерабочее время дома. Ни при каких обстоятельствах заседание присутствия не могло проходить вне специального помещения коллегии. Президент в случае болезни или по другим уважительным обстоятельствам мог пригласить к себе домой секретаря коллегии или нотариуса и через них передать свое мнение по обсуждаемому вопросу или вызвать нужного члена присутствия (гл. XVIII).

Специальные требования предъявлялись и к устройству помещений коллегии. В комнате для заседаний («каморе аудиенции») должны были лежать дорогие ковры, стол покрывался «добрый» сукном. Стол ставился посередине комнаты, над ним вешался балдахин. На стену вешались часы. Для каждого члена присутствия ставилась чернильница с необходимыми для письма принадлежностями. Справа ставился секретарский стол, а слева протокольный стол для нотариуса. Оговаривалось, что специальный трон для царя можно было ставить только в тех коллегиях, где он сам будет президентствовать (гл. XVIII). Впоследствии присутственный стол в коллегии украсило «зерцало» – треугольная призма с печатными текстами указов: от 17 апреля 1722 г. – «о хранении прав гражданских»; от 21 января 1724 г. – «о поступках в судебных местах»; от 22 января 1724 г. – «о государственных уставах». «Зерцало» должно было напоминать чиновникам и просителям о законности. Для президента в коллегии полагалась специальная «камора».

В канцелярии собственный стол полагался секретарю, переводчику, актуариусу и регистратору. Допускалось сажать за один стол канцеляристов и копиистов. Все столы должны были быть покрыты сукном. Столы изготавливались таким образом, чтобы у всех служителей канцелярии был свой ящик, запирающийся на замок. Регламент запрещал размещать рабочие столы в приемных «прохожих» комнатах, чтобы «от челобитчиков помешательства не было» (гл. XL). Эти же требования предъявлялись к оборудованию контор.

В каждой коллегии должны были быть две приемные «каморы» для того, чтобы «люди знатного характера (или чина) от подлых различны были». В приемной для знатных посетителей ставилась лавка, обитая сукном. Знатные посетители могли ожидать решения своего вопроса сидя. В «прихожих каморах» для простых посетителей лавки не ставились (гл. XLVII).

Большое внимание уделялось в Генеральном Регламенте этическим нормам управления. Глава XXI предписывала служащим коллегии и посетителям «с надлежащим почтением» приступать к делам, запрещала входить в зал заседания коллегии без предварительного доклада вахмистра. Стул в зале заседаний предлагался только лицам, имевшим чины от полковниччьего и выше. Недопустимы в коллегии были «непотребные и праздные слова и смех». За каждое нарушение этих правил полагался штраф в 50 рублей. От посетителей также требовалось почтительное отношение к коллегии и к ее чиновникам. Никто не мог «ругательным словом коллегии касаться». Виновные в подобных нару-

## Генеральный регламент 1720 г. как опыт создания организационного документа

шениях могли быть наказаны телесно, лишением имения и чести. Несогласным с решением заседания коллегии предлагалось просить надлежащим способом ревизии у царя, не высказывая непочтения к учреждению и его чиновникам (гл. LV).

Чиновники вставали при прибытии на место президента и при его проводах, но встречать и провожать его до выхода было не обязательно (гл. XXIV).

Категорически запрещалось в помещениях коллегий и контор наказывать за «тяжкие вины» или казнить виновных: «сие респекту привилегированного и освященного места весьма противно есть». Но для телесных наказаний и смертных казней должно было быть отведено специальное публичное место, чтобы они могли послужить наглядным уроком для всех наблюдателей (гл. XLVII).

Особое место занимает в этическом кодексе закона глава LIV Высочайшей добродетелью чиновника провозглашалось его верное служение царю. Подчиненные должны были проявлять послушание в отношении вышестоящих чинов. В то же время от высших чинов коллегии требовалось уважительное отношение к остальным служителям, «чтоб наипоследние служители в коллегии непристойным поступком, побоями и другим непорядочным образом, но по приговорам и правам содержаны трактованы были...».

Закон предполагал возникновение определенной корпоративности, единения государственных служащих на благо царя и Родины.

Генеральный Регламент определял должностные обязанности чиновников коллегии. Президент осуществлял «генеральную и верховную дирекцию», председательствовал на заседаниях присутствия. Во время отсутствия его замещал вице-президент. Асессоры и советники по очереди высказывали свое мнение по обсуждаемым вопросам. Члены присутствия должны были подписывать протокол и составленные на его основе документы. Детальное закрепление распределения обязанностей членов присутствия предполагалось в индивидуальных регламентах коллегий и инструкциях (гл. VIII).

Четко устанавливались обязанности канцелярских служащих. Возглавлял канцелярию секретарь, на котором лежала ответственность за работу с документами, подготовку дел к слушанию. Он докладывал дело с соответствующими выписками из законов на заседании коллегии (гл. XXIX). Нужно отметить, что в Регламенте было названо две секретарские должности: секретарь – руководитель канцелярии и секретарь – личный помощник президента. Личный секретарь подчиняется только руководителю коллегии и выполняет его поручения, а «до коллегии дела не имеет» (гл. XVII).

Обязанности нотариуса заключались в документировании заседания присутствия коллегии. Для ведения сложной системы регистрационных форм был установлен специальный регистраторский чин. Актуариус отвечал за сохранность документов.

Перепиской документов занимались канцеляристы и копиисты (гл. XXX–XXXV).

Е.М. Емышева

В петровское время на государственную службу приглашалось много иностранцев, стала более активной международная жизнь. Поэтому для устных переводов в коллегиях существовали толмачи, а для письменных – переводчики.

Вахмистр исполнял обязанности привратника, следил за наличием приборов, необходимых для письма, его присутствие было обязательным для простановки печатей на документах. Кроме того, предписывалось иметь специальных канцелярских слуг для выполнения курьерских обязанностей, поддержания порядка и тепла в помещениях коллегии и охраны в ночное время (гл. XLVI).

Регламент определял даже правила взаимозаменяемости служителей канцелярии. Например, актуариус и регистратор могли замещать друг друга (гл. XXX).

Достаточно подробно описан порядок деятельности контор и обязанности камерира и камор-шрейберов. Камерир «под высшим надзиранием коллегии» руководил конторскими служащими, вел переписку с коллегией. Каждый из камор-шрейберов вел свою регистрационную книгу. Книг было шесть, но Регламент предлагал коллегиям, имеющим конторы, подготовить специальные регламенты и инструкции о количестве и составе учетных форм, о порядке работы с ними (гл. XLI–XLIII).

Специальная глава Регламента посвящалась необходимости обучения молодых людей при канцелярии. Обучением должен был руководить секретарь коллегии. Предполагалось обучать письму, арифметике и «всем делам», т. е. порядку работы учреждения. Именно из наиболее достойных учеников предполагалось замещать освобождающиеся вакансии. Закон подчеркивал, что единственным способом для достижения высших чинов является прохождение всех ступеней канцелярской работы: «ибо кроме сего пути никто в высший градус и до Министерского чина произведен быть не может». Устанавливалась другая важная, пережившая века норма, запрещающая всем членам одной фамилии быть только в гражданской или в военной службе.

Генеральный Регламент требовал от чиновников неукоснительного соблюдения законов. Предусматривалась целая система наказаний за должностные преступления, за нарушение государственных интересов (видимо, с учетом склонности русских чиновников к взяточничеству и казнокрадству). Наказания за серьезные должностные преступления полагались весьма суровые: смертная казнь, вечная или временная ссылка на галеры, полная или частичная конфискация имущества, лишение чина, денежные штрафы.

Серьезными должностными преступлениями считались нарушения правил документирования и работы с документами. К ним относились: хищение или вынос на время из коллегии документов, неправильное составление документов с умыслом, искажение их содержания, неисполнение указов, подделка документов, разглашение тайных дел (гл. L). За верную же службу полагалось «во Всемилостивейшей памяти содержать и по заслугам награждать».

## Генеральный регламент 1720 г. как опыт создания организационного документа

Особая ценность Генерального Регламента состоит в том, что он не ограничился перечислением должностных обязанностей чиновников, установил и технологию работы с документами. То есть с принятием этого закона не только устанавливались определенные управленческие нормы и правила, но и предпринималась попытка научить новым способам и приемам работы.

Вопросам технологии делопроизводства отведено такое важное место в основном законодательном акте административной реформы потому, что работа с документами отождествлялась с самой управленческой деятельностью. Поэтому вопрос о том, как работала коллегия, следует рассматривать через призму того, как коллегия работала с документами.

Регламент включил в себя описание всех делопроизводственных процессов: от момента получения или создания документа до его отправки адресату и передачи на хранение. Впервые в законодательстве не только нашли отражение, но и были установлены правила регистрации документов, контроля сроков исполнения, организации архивного хранения.

Одним из ключевых вопросов Регламента стало определение норм документирования управленческой деятельности. Глава II законодательно установила требование обязательного документирования организационно-распорядительной деятельности. Закон безусловно требовал «указы в Сенат и в коллегии, также и из Сената в коллегии отправлять письменно, ибо как в Сенате, так и в коллегиях словесные указы никогда отправляемы быть не надлежат».

Генеральный Регламент упорядочил употребление наименований новых видов документов, причем прослеживается стремление классифицировать применяемые виды документов и документопотоки.

Законодательный и распорядительный характер носили указы царя и Сената. В Генеральном Регламенте уже прослеживается тенденция усиления управленческой функции указа как распорядительного документа, направляемого из вышестоящего учреждения в учреждения административно подчиненные. Из текста VI главы видно, что коллегии также могли являться авторами указов: «отправляемые указы только прилучившимся в коллегии подписывать».

Регламенты и инструкции тоже могли быть законодательными документами, но их авторами могли быть и сами коллегии. Кроме распорядительного аспекта, предписывающего совершение то или иное действие, в этих документах присутствуют и организационные начала: каким образом следует выполнить то или иное решение.

Важнейшее место в коллежском делопроизводстве занял протокол, в котором отражался весь ход принятия коллегиального решения.

Корреспонденцию составляли реляции, рапорты, доношения, экзекуции. В Регламенте употреблялся и термин «письмо», но скорее не как вид документа, а как обобщающее слово для всех видов переписки, существенно зависящих от иерархии учреждений (гл. XIV). «Грамота», самый распространенный вид документов до XVIII в., официально сохранился в дипломатической переписке.

Е.М. Емышева

Генеральный регламент переименовал жалованные грамоты в дипломы, а жалованные грамоты на чин получили название патентов (гл. XI).

Регламент определил состав и содержание внутренних документов, связанных с делопроизводственной технологией. К ним относились журналы, книги, реестры.

Каждая коллегия должна была иметь «ландкарты (или чертежи), содержащие описание государственных территорий» (гл. XLVIII).

Так как многие наименования новых видов документов были заимствованы из иностранных языков, к Регламенту прилагался словарь «Толкование иностранных речей, которые в сем Регламенте». Кроме определения конкретных видов документов, там были и определения, относящиеся к процессам документирования в целом. Термин «документ» был определен как «доказательное письмо», «формуляр» – как «образец».

Требования к составлению и содержанию документов проходят через все содержание Генерального Регламента. Закон требовал объективного, обстоятельного и достоверного изложения вопроса в документах – как получаемых, так и отправляемых коллегией. Также авторам документов следовало излагать свои мнения и выводы (гл. XIV). Наиболее важные документы составлялись секретарем коллегии, остальные – канцеляристами, но по указанию и под контролем секретаря. Утверждается практика составления документов по типовым формам – «генеральным формулярам». По таким формулярам канцеляристы изготавливали патенты, дипломы и «прочее» (гл. XXXIV).

Основным внутренним коллегиальным документом стал протокол. Регламент установил требования к его содержанию. Нотариус начинал протокол с указания даты заседания и присутствующих на нем членов присутствия: «прежде подлежит вверху листа год и число написать, потом присутствующие члены написать, и потом протокол держать». В зависимости от важности обсуждаемого вопроса протокол мог быть кратким или «пространным». В протокол включались выписки документов, которые получались или «отпускались» коллегией. Документ должен был отражать ход обсуждения вопроса, поэтому в него включали особые мнения, фиксировали, «когда члены в голосах не согласны» (гл. XXX).

Подробно описывались в законе правила удостоверения документов. Для придания юридической силы документу протокол должен был быть подписан всеми членами присутствия. Документы, составленные на основе принятых решений, подписывались членами коллегии, находящимися на месте. Кроме подписи на документах должна была ставиться скрепа секретаря коллегии. Она свидетельствовала о правильности составления документа и соответствии его закону. Переводчик был обязан подписывать переведенные им документы (гл. VI, XXIX, XXX, XXXI).

XIII глава Генерального Регламента устанавливала порядок использования печатей.

## Генеральный регламент 1720 г. как опыт создания организационного документа

Государственная печать, которой удостоверялись грамоты, направляемые иностранным государствам, хранилась в коллегии иностранных дел. Законодательные акты удостоверялись печатью, находившейся в Сенате. Документы, связанные с доходной и расходной частями казны, удостоверялись в Камор и Штатс-Контор коллегиях. В Адмиралтействе печать ставилась на документы, связанные со сбором пошлин.

В остальных коллегиях были печати с изображением царя и наименованием самой коллегии. За сохранность печати отвечал секретарь. Печать проставлялась при обязательном свидетельстве вахмистра.

Огромное значение Генерального Регламента состояло в стремлении законодательно закрепить передовую для того времени технологию работы с документами. Этот документ стал первой инструкцией по делопроизводству, призванной научить новым навыкам управленческой деятельности. В нем нашли отражение все вопросы, связанные с работой с документами: организация рационального документооборота, порядок рассмотрения документов, создание информационно-справочной системы, хранение документов.

Документы от царя и Сената мог распечатывать только президент. Документы из других коллегий и из провинций раскрывал «кто первый по президенте». Затем документы передавались секретарю (гл. XVI).

Секретарь на всех поступивших документах должен был указывать дату поступления и номер документа. Это имело большое значение при определении очередности слушанья дела. Обязанностью секретаря была подготовка документов к слушанью. От того, как подготовил секретарь доклад к слушанью, на какие законы он сослался, во многом зависело решение присутствия коллегии (гл. V, XXIX).

На заседании коллегии секретарь делал доклад. Сначала докладывались дела государственные, связанные с казной, а затем частные («приватные»). Секретарь нес ответственность за соблюдение очередности. Вне общего порядка рассматривались дела чрезвычайные и срочные, «которые остановки иметь не могут». Нарушение порядка рассмотрения дел грозило секретарю штрафом. Как уже говорилось, ход заседания фиксировался нотариусом в протоколе. После принятия решения документ должен был быть исполнен. Ответный документ на основании протокола готовил сам секретарь (по наиболее важным делам) или давал указание канцеляристам. Затем ответный документ подписывался присутствующими членами коллегии и скреплялся секретарем. Канцелярист запечатывал документ и канцелярский слуга относил его на почту, а черновики в качестве отпусков оставались в коллегии (гл. XXIX, XXX, XXXIV, XLVI).

XV глава Генерального Регламента содержит очень важную норму, определившую бесплатную пересылку коллежской корреспонденции: «Все пакеты и письма, которые из коллегии в провинции за его Царского Величества определеною печатью, також и из провинции за Губернаторскою или Воеводскою печатьми в Коллегии... отправляются на почте, имеют на генеральном и на всех других почтовых дворах приняты и сохранно в надлежащие места отправлены быть безденежно».

Е.М. Емышева

Регламент огромное внимание уделил вопросам регистрации «полученных» и «отпущеных» документов. Основной целью регистрации были учет и обеспечение сохранности документов. Были установлены методика регистрации документов, состав регистрационных форм, правила их заполнения. Кроме того, делалась попытка связать в единую технологическую цепочку процесс регистрации, контроля исполнения и справочной работы по документам. При регистрации проводилась систематизация документов, так как для разных групп предусматривались свои регистрационные книги. Регистрация сопровождала документы в течение всего процесса производства дел.

Для регистрации документов в коллегии учреждался особый чин коллежского регистратора. XXXIII глава закона поэтапно устанавливала процесс регистрации документов в коллегии.

Прежде всего предусматривалась общая регистрация всех дел, рассматриваемых в коллегии. Для этого предназначался журнал «повседневная записка». В нем «по алфавиту, числу и месяцу» записывалось краткое содержание всех дел с указанием имен, в них упоминавшихся, а также «место к кому и куда дело послано». Повседневная записка велась на основе «концептов всего года», т. е. указов или доношений, являвшихся конечным итогом рассмотрения дел. Все это делало повседневную записку основным пособием при наведении справок о всех делах, рассмотренных в коллегии, а также инструментом контроля их исполнения.

Для учета документов в коллегиях велись четыре книги: «А» и «В» служили для регистрации исходящих документов, «С» и «Д» – для входящих.

В книгу «А» вносились тексты писем, реляций, докладов, посланных из коллегии на имя царя и Сената, а в книгу «В» – дела, инструкции, дипломы, патенты, посланные из коллегии другим учреждениям и лицам. Под руководством регистратора копиист вносил в эти книги полный текст таких документов с указанием их даты и фамилий лиц, их подписавших.

В книгу «С» вносились указы, полученные коллегией от царя и Сената. Они располагались в хронологической последовательности и снабжались специальным реестром. Все это переплеталось вместе и приобретало форму книги.

Документы, полученные от других корреспондентов, располагались по провинциям в хронологической последовательности, к ним составлялся реестр. Затем эти материалы переплетались за год, и получалась книга «Д» регистратуры. В реестре дела регистрировались в хронологической последовательности, с указанием «коллегий и провинций, откуда дела были присланы», благодаря чему необходимую справку о деле можно было получить и по книге «Д», и по журналу «повседневная записка». Таким образом, «повседневная записка» служила указателем к регистратуре.

Нотариус должен был ежемесячно сшивать и готовить специальный алфавитный реестр с «содержанием дел и персон», который при

## Генеральный регламент 1720 г. как опыт создания организационного документа

переплете вкладывался первым листом (гл. XXX). Специальные реестры дел, законченных производством, вел и актуариус. При выдаче дела с хранения готовилась квитанция, которая уничтожалась при возврате (гл. XXXII).

Проблема контроля над деятельностью коллегии ставилась автором закона чрезвычайно остро. Каждой коллегии предписывалось иметь своего фискала, который был обязан надзирать за соблюдением законов и инструкций. Об обнаруженных нарушениях он докладывал президенту коллегии. При этом Регламент требовал обосновывать обвинения и «никого безвинно в подозрение не вводить». Если в нарушениях уличался президент, об этом следовало доложить генеральному фискалу (гл. XLV).

Осуществляя «генеральную дирекцию», надзор за ходом дел в коллегии осуществлял президент. Однако Генеральный Регламент уже включил в состав функций, присущих канцелярии, контроль сроков исполнения документов и качество их подготовки.

В VI главе устанавливались сроки исполнения указов. Если дело не требовало сбора дополнительных справок, его следовало исполнить за неделю. Если для решения вопроса возникла необходимость собрать дополнительные сведения, вступить в переписку с провинциями, устанавливался срок в один месяц. При невозможности решить вопрос в месячный срок необходимо было подготовить документ с указанием причин задержки. Срок исполнения мог быть в этом случае увеличен (и составить не более шести недель). Решение вопросов по члобитным по закону должно было выноситься «как возможно» скоро, но не позднее шести месяцев с момента поступления. За неисполнение указов предусматривалось строгое наказание: «под наказанием смертным, или ссылкою на галеры, и лишением всего имения по силе дела и вины». За волокиту при решении приватных дел с виновного за каждый день свыше шестимесячного срока взимался штраф в 50 рублей, если не был причинен ущерб. При нанесении ущерба сумма штрафа возрастала в два раза.

Для контроля исполнения служили росписи, которые составлялись нотариусом и секретарем. В одной росписи, которую вел нотариус, перечислялись дела, назначенные к слушанию, отмечались дела, еще «не вершенные». Эта роспись лежала во время заседания перед президентом и поэтому называлась «настольным реестром». Секретарь отмечал, кому из чиновников канцелярии передавалось дело после вынесения решения. Таким образом создавалась роспись дел, которые «вершены, но не исполнены действом». Другая роспись велась на «вершенные и исполненные дела». Копия этих росписей вывешивалась на всеобщее обозрение (гл. XXIX, XXX).

Специальная (XLIV) глава Регламента была посвящена архивному хранению документов. В ней предусматривалось создание целой системы архивов. В канцеляриях и конторах документы должны были храниться три года. Это составляло текущие архивы. После этого срока, документы, кроме тех, которые оставлялись в канцеляриях для справок

Е.М. Емышева

(уставы, регламенты, книги), должны были сдаваться актуариусу в архив коллегии.

Предполагалось и создание государственных архивов. Для хранения документов, не касающихся «приходу и расходу», должен был быть создан архив при коллегии иностранных дел. Документы по учету доходов и расходов должны были храниться в Ревизион-коллегии. Однако осуществить создание государственных архивов не удалось<sup>6</sup>.

Подводя итоги, следует отметить, что организация системы управления и его документационного обеспечения с начала XVIII в. существенно отличалась от предыдущего периода. Стремление законодательного закрепления административных норм прослеживалось и в допетровский период. В Судебнике 1550 г., в Соборном Уложении 1649 г., актах местного управления содержались отдельные правила, связанные с документированием управленческой деятельности, вопросами удостоверения документов, обеспечения их сохранности. Но эти нормы основывались на устойчивых традициях и не устанавливали организационной структуры, задач, функций, прав и обязанностей учреждений и чиновников, служащих в них. Процесс документирования в законодательных актах этого периода в основном рассматривался с точки зрения осуществления документом его правовой функции. Характер организационных документов носили наказные памяти, которые выдавались воеводам при отъезде их к месту службы на места. Но они носили частный характер, не влияющий на осуществление процесса управления в целом.

Перестройка системы управления в первой четверти XVIII в. явилась результатом интенсивной законодательной деятельности. Кабинет Петра I, представлявший его личную канцелярию, выполнял большую работу по документированию законодательного процесса. Поискам наиболее совершенных форм законодательных актов уделялось большое внимание. Царь сам принимал активное участие в редактировании документов.

Многие из законодательных актов затрагивали вопросы управления и организации делопроизводства. Создавалась система высших, центральных и местных органов управления с четко установленной законом структурой, компетенцией, коллегиальной формой деятельности. В своей деятельности учреждения и должностные лица руководствовались документами, носящими организационный характер: уставами, регламентами, инструкциями. Генеральный Регламент обобщил предыдущий опыт и создал единые правила, по которым работали центральные и подчиненные им учреждения. Делопроизводство в Генеральном Регламенте было представлено как законченный технологический процесс создания и обработки документов, их регистрации, организации справочной службы, контроля исполнения. Устанавливались правила систематизации документов и организации их архивного хранения. Таким образом, Генеральный Регламент стал прообразом документов, составляющих организационно-методическую базу современных учреждений.

- 1 *Брикнер А.Г.* История Петра Великого [Репринтное воспроизведение с издания А.С. Суворина 1882 г.]. М.: ТЕПРА, 1990. С. 594–596.
- 2 ПСЗ. Собрание первое. Т. III. № 1674, 1683.
- 3 ПСЗ. Собрание первое. Т. V. № 3128.
- 4 ПСЗ. Собрание первое. Т. VI. № 3534.
- 5 *Митяев К.Г.* История и организация делопроизводства в СССР. М.: МГИАИ, 1959. С. 43.
- 6 *Илюшенко М.П.* История делопроизводства в дореволюционной России. М.: РГГУ, 1993. С. 49.