

14. Доронина Л. Правила формирования и оформления личного дела сотрудника // Кадровик. Кадровое делопроизводство. – 2011. - № 11. – С. 23.

15. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в ред. от 31.12.2014). – Доступ из справочно-поисковой системы «Консультант Плюс».

16. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2003 г. № 225 «О трудовых книжках». – Доступ из справочно-поисковой системы «Консультант Плюс».

17. Постановлению Минтруда России от 10 октября 2003 г. № 69 «Об утверждении инструкции по заполнению трудовых книжек». Доступ из справочно-поисковой системы «Консультант Плюс».

## **ЗАМЕНА ПРИКАЗНОГО ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА КОЛЛЕЖСКИМ. ГЕНЕРАЛЬНЫЙ РЕГЛАМЕНТ**

**К.Р. Цветкова**

**НИУ «БелГУ»**

В статье освещены основные причины перехода от приказной системы к коллежской, изменения в самой структуре государственного аппарата. Вводимая со временем нормативно-правовая база позволила Петру I обозначить огромную значимость в ведение документации за счёт разных видов наказаний. Основным документов на долгий срок стал Генеральный регламент, определяющий должностные обязанности гражданских служащих. Развитие делопроизводства в дореволюционной России сильно повлияло ведение документации в современных условиях.

Ключевые слова: коллежское делопроизводство; Генеральный регламент; Петр I; коллегии; ГОСты.

## **REPLACEMENT OF MANDATIVE OFFICE-WORK WITH THE COLLEGIATE. GENERAL REGULATIONS**

**K.R. Tsvetkova**

**Belgorod National State Research University**

The main reasons for transition from mandative system to collegiate, changes in the structure of government are covered in article. The standard and legal base entered over time allowed Peter I to designate the huge importance in maintaining documentation at the expense of different types of punishments. The General regulations defining functions of civil servants became the basic of documents for long term. Development of office-work in pre-revolutionary Russia strongly affected maintaining documentation in modern conditions.

Key words: collegiate office-work; General regulations; Peter I; boards; State standard specifications.

В 1-й половине XVIII века произошли коренные изменения в государственном бюрократическом аппарате, что положило начало возникновению новых подходов в организации делопроизводства в России. К этому времени приказная система изжила своё. Коллегии, вводимые по всей стране позволяли выполнять больше разграниченных функций, которые действовали только в своей сфере деятельности и решали исключительно свои вопросы. Напомним, что в приказной системе делопроизводства имело место «засилие» мелких приказов, которые зачастую противоречили друг другу и мешали наладить отношения между уездами и губерниями, что наводило хаос в центральных учреждениях. Отсутствие в приказах установленного законом единообразного порядка, точных форм письменных документов, конкретных сроков их исполнения, громадное число учреждений, запутанность их взаимоотношений между собой и в управлении территориями, привело Петра I и аппарат управления к ликвидации старой системы в делопроизводстве.

После посещения Петром Первым Западной Европы, а в частности

Швеции, в России стали появляться учреждения нового типа на иностранный (шведский) манер. Создается нормативное обеспечение, определяющее точно их состав, организацию, компетенцию и делопроизводство. Вместо приказов введены в государственный централизованный бюрократический аппарат коллегии, канцелярии, конторы, ратуши.

Первым новым учреждением стал Сенат (указ об учреждении Правительствующего сената, подписанный Петром Первым 12 февраля 1711 года) - первоначально законосовещательный орган и орган надзора за правительственными учреждениями. С принятием Генерального регламента<sup>1</sup> и созданием коллегий, система делопроизводства кардинально изменила себя. На смену огромному количеству разнообразных приказов пришли 11 коллегий: Иностранная, Адмиралтейская, Военная, Штатс- , Камер-конторы, Вотчинная, Ревизион- , Юстиц- , Мануфактур- , Коммерц-коллегии и Главный магистрат. Численный состав в коллегиях узаконился, т. е. он был прописан в тексте Генерального регламента. Стали происходить кадровые перестановки: дьяки и подьячьи были заменены иностранными специалистами для занятия канцелярских должностей. В основу деятельности Сената был положен принцип коллегиальности, членов Сената назначал царь. В приказах же существовала иерархия соподчинения: боярин, окольный, думные дворяне, свободные служилые люди (дьяки и подьячьи) и целовальники. Дьяки в свою очередь делились на думных и приказных, а подьячьи на старших, средних и младших. Решения принимались единолично. Коллежская система имела фиксированное количество работников, у которых были свои функции. При такой системе работники коллегий не выходили за рамки своих должностных обязанностей и принимали решения совместно благодаря тому, что документация проходила своеобразные этапы: от поступления вопроса на рассмотрение до его исполнения и попадания в архив. Коллегия включала в себя 10-11 членов: президента, вице-президента, четырех-пяти советников и четырех ассессоров. Каждая коллегия имела свою канцелярию. Президент коллегии назначался царем, все остальные - Сенатом и утверждались монархом. С 1722 года для надзора за деятельностью коллегий назначался прокурор, который подчинялся только генерал-прокурору Сената. В состав канцелярий коллегий входили: секретарь, нотариус, регистратор, актуариус, копиисты переводчики, толмачи (для устного перевода), писцы и вахмистр (сторож для охраны).

В XVIII веке все документы себя называют. Наименование вида оформляется в отдельный реквизит и обозначалось сначала вместе с заголовком к тексту («Ведомость о городских строениях») или вместе с адресатом («Правительствующему Сенату от военной коллегии рапорт»). К концу XVIII века наименование вида выносится перед текстом документа.

В XVIII веке возникло большое количество новых документов. Старые виды документов получили новые наименования. Законодательные и распорядительные акты представлялись указами, инструкциями,

регламентами, протоколами, резолюциями, приговорами. Переписка оформлялась несколькими видами документов, которые определялись соподчиненностью учреждений или лиц. Так, сообщение нижестоящего учреждения или должностное лицо посылали требования. Сообщение одного учреждения другому, не связанного соподчиненностью, называлось ведением.

Появились такие виды, как диплом — документ, удостоверяющий принадлежность лица к дворянскому сословию, патент — свидетельство о чине, сане, воинском звании или ученой степени.

Челобитные назывались нередко прошениями или прошениями челобитчиковыми вплоть до 80-х годов, когда Екатерина II издает указ - «вместо челобитен подавать жалобитницы или прошения»<sup>2</sup>.

Грамота сохранялась лишь как документ, обращенный к иностранным государствам. В Генеральном регламенте была названа изобразительная документация — ландкарты<sup>3</sup> или чертежи государства, содержащие описание границ, рек, городов и пр.

Вид документов при коллежской системе делопроизводства сильно преобразился, если в приказах текст, отправитель, дата и другие реквизиты писались сплошным текстом, то в коллежском делопроизводстве выделился такой реквизит, как текст, так же самостоятельным элементом формуляра становится дата, в большинстве документов того времени под текстом с левой стороны листа ставилась дата. Через некоторое время самостоятельным элементом становится и наименование документа, появляется ряд специальных отметок, которые отражали различные стадии процесса документирования (своеобразная обработка документов): подписи, регистрационные индексы, отметки о согласовании, контроле, направлении в дело и др.<sup>4</sup>.

Из-за стремительного развития делопроизводства появляются совершенно новые названия документов: журналы, протоколы, векселя, облигации, рапорты, инструкция и др.

Основными видами документов стали: инструкция, экстракт, промимория, резолюция и т.д. Эти документы появились за счёт введения в российское делопроизводство иностранных слов.

В Петровскую эпоху прилежность и своевременное выполнение обязанностей имело огромное значение для самих служащих в коллегиях. Петр Первый по-особенному относился к грамотности и правильности написания документов, в противном случае чиновники несли соответствующие наказания. Были введены типовые сроки исполнения документов. В первую очередь рассматривались государственные дела, затем - частные. На решение государственных дел отводилась неделя, если было необходимо навести справки в губерниях, то на этот счёт действовал поверстный срок, т.е. по 2 дня на 100 верст в одну сторону и столько же в другую. После получения справки, дело должно было решиться за неделю под угрозой смертной казни. Деятельность центрального аппарата была

распределена между коллегиями и не давала «шанса» заниматься своими делами. Каждый документ стал иметь свой срок. Обозначились реквизиты документов, что облегчило задачу работы коллегий, это, конечно, не сильно ускорило работу чиновников, но эффект всё равно был.

Каждый, кто поступал на государственную службу в органы центрального аппарата, давал присягу на должность, что обязывало его всецело подчиняться Петру I, Сенату и следовать всем главам Устава<sup>5</sup>. После данной присяги, чиновник заступал на должность. При невыполнении обещаний чиновник отстранялся от должности и был соответствующе наказан. Тяжелым наказанием была ссылка на каторжные работы и на галеры. Кроме того, применялись телесные наказания. Для вышесказанной должности это были членовредительные наказания (урезание языка, прожжение языка, отсечение руки, пальцев, отсечение ушей), чаще всего применяли последний способ перед ссылкой на галеры – отсечение ушей. Человек лишался каких-либо прав, будь то семейно-брачный, политические или имущественные. Самым тяжким из болезненных наказаний было наказание кнутом. Оно назначалось за различные преступления и подразделялось на простое (100 ударов) и нещадное («бить кнутом нещадно», т. е. засечь преступника до смерти)<sup>6</sup>.

С изданием Устава делопроизводство твердо «встало» на почву закона. Генеральный регламент установил процедуру рассмотрения и решения вопроса, в неё входило: вступление дела, подготовка дела к слушанию, слушание данного дела и принятие решения, оформление решения и доведение его до исполнителя, контроль за исполнением решений, завершающая стадия являлось своевременное перемещение документов в архивное хранилище дел.

Генеральный регламент имеет большое количество глав и каждая глава содержит важные сведения для работы чиновников на государственной службе.

Так, например глава I. О присяжной должности, содержит присягу, которую давал каждый, кто заступал на государственную службу в России. Все были равны перед Уставом и российские чиновники, и иностранные.

Или, к примеру главы с 29 по 35-ю содержат сведения о должностях, точнее о функциях, которые выполняли чиновники на тех или иных должностях:

Глава XXIX. О секретарском управлении

Глава XXX. О должности нотариуса

Глава XXXI. О должности переводчика

Глава XXXII. О должности актуариуса

Глава XXXIII. О чине регистраторском

Глава XXXIV. О канцеляристах

Глава XXXV. О копиистах.

Генеральный регламент устанавливал точное расписание заседаний коллегий: по понедельникам, вторникам, средам и пятницам; в четверг

президенты заседали в Сенате. Основной формой деятельности коллегии являлись заседания ее общего присутствия.

Генеральный регламент узаконил необходимость регистрации документов и регламентировал технологию ее ведения. Основная цель регистрации была определена как охрана документов. Одновременно регистрационные журналы служили для справочной работы и для контроля за исполнением документов. Журналов было несколько: повседневная записка, росписи «временных и невершенных дел», регистратура, состоящая из 4 книг – А, В, С, D.

Особенностью регистрации документов в коллежской системе делопроизводства было то, что «регистрация сопровождала документы в течение всего процесса производства дела, а после – и в архиве. Все пакеты, адресованные в адрес коллегии, сдавались дежурному чиновнику, который расписывался в получении и, не распечатывая, передавал в присутствие».

Генеральный регламент ввел понятие «архив». Все оконченные дела на протяжении 3 лет находились в канцелярии или в конторе, а затем под расписку сдавались в архив коллегии архивариусу. Помимо этого предписывалось создать архивы при Коллегии иностранных дел и при Ревизион-коллегии. В первом хранились «особые уставы, регламенты и все документы», необходимые для всех коллегий, во втором – финансовые документы коллегий.

Архивы должны были стать обособленными от канцелярии подразделениями для хранения оконченных дел. Дела должны были сдаваться в архив по описи или под расписку. Архивы создавались при каждой коллегии.

Стремлением сохранять в тайне государственные дела, т.е. защитить информацию, было обусловлено введение присяги для канцелярских чинов, запрета на хранение служебных документов дома. Особо строго каралась подделка документов, их хищение, искажение их смысла. Наказания предусматривались весьма строгие: смертная казнь, ссылка на галеры с вырезанием ноздрей, конфискация имущества, денежные штрафы, снижение чина и др.

Кроме личного секретаря президента, притом, что вся работа коллегий была связана с документами, как фиксирующими ее непосредственную деятельность, так и получаемыми извне, в коллегии существовало специальное структурное подразделение, занимающееся делопроизводством, - канцелярия, которой посвящены специальные главы «Генерального регламента».

С Генерального регламента фактически начинает складываться профессия будущего документоведа.

Так же это всё дало своеобразный толчок для создания нормативно-правовой базы. С появлением новых и последующих законодательных актов положение государственных служащих на должностях укрепило за собой компетентность, отсутствие личных интересов и махинаций в документации

государства.

Переход от приказного делопроизводства к коллежскому, а в последствии и к министерскому (избирательному) имел огромное значение и для современного делопроизводства. Благодаря этим этапам, в современной России существует система делопроизводства, регламентируемая ГОСТом Р 7.0.8-2013 "Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения".

В те века, оформление каждого документа было прописано в Генеральном регламенте, а в современной же России оформление, набор реквизитов и правильное их расположение прописано в ГОСТе Р 6.30-2003 "Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов". Разумеется, в начале XVIII века только ещё начали выделяться от общего текста реквизиты, которые активно используются с того времени по наши дни. Отделение реквизитов от текста проходило долгий путь и определенные этапы, благодаря которым современное делопроизводство пришло к такому состоянию, в котором оно находится сейчас.

Сравнение систем делопроизводства в дореволюционной России является важным аспектом для работы с документацией, т.к. история развития документооборота сильно повлияла на современную обработку документов. Мы видим, что этот переход стал своеобразным толчком для усовершенствования государственного бюрократического аппарата. Но, «новая» (коллежская) система делопроизводства имела огромные негативные последствия, особенно при подготовке вопросов к заседанию. Наведение справок по делу, переписка с другими учреждениями, отправка запросов на места, составление докладной записки или выписки из документов затрудняло и замедляло работу с документацией, т.к. не смотря на положительные аспекты ведения документов коллегиях, документы всё равно продолжали скапливаться как при приказной системе. К этому времени Генеральный регламент стал терять свою значимость.

*Примечания:*

1. Генеральный регламент - устав государственной гражданской службы в XVIII-XIX вв. в России. Издан в 1720 г. Устанавливал обязанности должностных лиц коллегий, определял порядок обсуждения дел в коллегиях, организацию делопроизводства, взаимоотношения коллегий с Сенатом и местными органами власти. Наряду с Г.р. действовали также регламенты Штатсконторы, Адмиралтейской, Коммерц-, Камер-, Берг- и Мануфактур-коллегий. Г.р. утратил значение с изданием Свода законов Российской империи в 1833 г. / Энциклопедический словарь.

2. Сенат. указ от 19 февр. 1786 г.

3. Географическая карта.

4. *Илюшенко М.П.* История делопроизводства в дореволюционной России: учебное пособие. – М., 1993 – С. 35–49.

5. Генеральный Регламент», 1 глава «О присяжной должности».

6. История государства и права в России. [Виды наказаний] [URL:http://vur-05-1.narod.ru/istotgp/44.htm](http://vur-05-1.narod.ru/istotgp/44.htm)