

Ларин Михаил Васильевич, доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой автоматизированных систем документационного обеспечения управления, Российский государственный гуманитарный университет (РГГУ), г. Москва, Россия

e-mail: larin.m@rggu.ru

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ РЕГЛАМЕНТ ПЕТРА I – ТРИ ВЕКА В ДЕЙСТВИИ

Аннотация. В докладе отражены вопросы законодательного и нормативного обеспечения делопроизводства в историческом развитии, начиная с момента принятия Генерального регламента в 1720 г. как символа первой российской модернизации и трансформации системы управления. Показано сходство и отличия в регулировании делопроизводства в Российской империи, в советский период истории и на современном этапе развития российского государства.

Ключевые слова: делопроизводство, генеральный регламент, нормативное регулирование, история делопроизводства.

GENERAL REGULATIONS OF PETER I – THREE CENTURIES IN ACTION

Larin Mikhail Vasilyevich, Head of the Department of electronic records management systems, doctor of Historical Sciences, Professor, Historical and Archival Institute of the Russian State University for the Humanities (RGGU), Moscow, Russia

e-mail: larin.m@rggu.ru

Abstract. The report reflects the issues of legislative and regulatory support of record keeping in the historical development, since the adoption of the General

regulation in 1720 as a symbol of the first Russian modernization and transformation of the management system. The similarity and differences in the regulation of office work in the Russian Empire, in the Soviet period of history and at the present stage of development of the Russian state.

Key words: records management, archiving, general regulations, normative regulation, the history of record keeping.

Для архивистов и документоведов России 2020 год примечателен исторической датой. 300 лет тому назад был введен в действие так называемый Генеральный регламент – символ первой крупной российской реформы государства в целях его модернизации и трансформации системы управления. Наряду с основополагающими нормами, касающимися государственного управления, в этом правовом акте, впервые в отечественной истории, государство установило нормы архивного дела и делопроизводства. За три века в стране произошли кардинальные перемены в государственном устройстве и в организации государственного управления, однако основы делопроизводства и архивного дела, заложенные Генеральным регламентом, на протяжении многих лет сохраняли свое фундаментальное значение и в основных своих чертах наблюдаются и в настоящее время.

Феномен Генерального регламента и живучести традиций, сложившихся в процессе его применения, можно объяснить тем, что он неразрывно связал задачи и функции управления с вопросами документирования и делопроизводства. В этом документе был аккумулирован предшествующий опыт отечественного делопроизводства и опыт ряда западноевропейских стран. Именно этим обусловлены особенности Генерального регламента, которые позволили ему сыграть ключевую роль в организации делопроизводства и архивного дела в России.

В период правления Петра Великого, как известно, были осуществлены грандиозные преобразования во всех сферах государственной и общественной жизни России. Укрепление государства, рост численности управленческого

аппарата, усложнение бюрократического механизма привели к необходимости упорядочения государственного делопроизводства, усилению его правовой основы. В отличие от предшествующего периода, когда делопроизводство в приказах основывалось на канцелярских традициях, в государственных учреждениях петровского времени и всего XVIII в. формы документирования все решительнее определяются законодательством [Митяев 1959: 34-42].

Генеральный регламент определял задачи, функции, структуру и порядок работы коллегий – основного звена высших органов государственного управления. Этот документ стал фактически первым законодательным актом в России, регулирующим вопросы работы с документами в центральных государственных учреждениях. Было впервые введено понятие архивов и определен порядок сдачи в них законченных производством дел. Таким образом, Генеральный регламент законодательно закрепил порядок работы *со всеми видами документов* государственных учреждений с момента их создания до передачи на архивное хранение.

В результате петровских реформ коллежское делопроизводство стало тем краеугольным камнем, на котором строилось российское делопроизводство в течение почти двух последующих столетий. Созданная в результате петровских реформ административная система оказалась весьма устойчивой и сохранялась в принципе на протяжении всего дореволюционного периода [Медушевский 1994: 54]. Реализация положений Генерального регламента позволила не только своевременно решать задачи делопроизводства учреждений Российской империи, но и сохранить для потомков архивные документы эпохи. В целом реформы государственного аппарата первой четверти XVIII в. установили в России единообразную систему организационного устройства и делопроизводства государственных учреждений на основе бюрократического централизма.

На первом этапе делопроизводство возникает как техническая функция управления и регулируется в основном традициями и опытом делопроизводственного персонала. С принятием Генерального регламента

делопроизводство становится на законодательную основу, приобретает единообразные формы и технологии работы. С развитием системы управления делопроизводство охватывает все большие сегменты управленческой деятельности и превращается в самостоятельную профессиональную сферу деятельности государственного аппарата. Высокая эффективность Генерального регламента позволила использовать его основные положения на протяжении почти двух столетий, в течение которых последующие реформы государственного управления вносили лишь частичные изменения в систему делопроизводства.

В начале XIX в. Александром I была осуществлена реформа центрального управления, направленная на адаптацию государственного аппарата к новым, сложившимся к тому времени экономическим и общественным условиям в стране. В 1811 г. был принят Закон «Общее учреждение министерств», который установил их функции, структуру и сферу деятельности. Важно отметить, что этот нормативный акт сохранил принципиальную особенность Генерального регламента, определив одновременно с основными функциями министерств процедуры документирования этих функций. Кроме того, законом был установлен порядок документооборота, а также порядок делопроизводства от момента поступления дел до отчетов об исполнении. В министерствах была создана единообразная система канцелярий, в которых сосредотачивалось все «письмоводство» [ПСЗ Российской империи]. Несмотря на позднейшие изменения организации и структуры, принципов деятельности и делопроизводства органов управления Российской империи, «Общее учреждение министерств» оставалось основным законодательным актом, определяющим порядок функционирования министерств и системы делопроизводства вплоть до советского периода отечественной истории.

Таким образом, делопроизводство в период своего развития до революции 1917 г. прошло длительный и сложный путь от зарождения простейших форм документирования деятельности первых органов

государственного управления – приказов на базе традиций и обычаев, до детально регламентированного, основанного на законах Российской империи государственного делопроизводства, как части государственного управления.

После революции 1917 г. советская власть, разрушив имперскую государственную машину, формально ликвидировала и прежнее делопроизводство. Однако, нормативного акта, подобно Генеральному регламенту, регулирующего работу новых органов управления (наркоматов), принято не было. Соответственно не были проработаны и вопросы документирования работы наркоматов и организации делопроизводства в них. Отдельные положения декретов советской власти и других нормативных актов начального периода лишь в той или иной степени касались делопроизводства и документации¹. Попытки разработки «Общих правил документации и документооборота» для учреждений страны успехом не увенчались. Вопросы регулирования делопроизводства стали внутриведомственными.

На этом фоне в сфере делопроизводства стали более активно проявлять себя органы управления архивным делом. Уже к середине 1920-х гг. архивистам удалось распространить свое влияние на ведомства и наладить согласованную работу с НК РКИ СССР. Результатом этого взаимодействия стала совместная подготовка «Правил постановки архивной части делопроизводства в государственных, профессиональных и кооперативных учреждениях и предприятиях РСФСР» (1928 г.). Эти правила касались в основном вопросов научно-технической обработки документов, прежде всего организационно-распорядительного характера и передачи их на архивное

¹ Так, 24 декабря 1917 г. был издан декрет СНК «О порядке издания приказов или распоряжений». Декрет 2 марта 1918 г. «О форме бланков государственных учреждений» внес изменения в бланк письма, введя в него новые названия государства и ведомств, но сохранив неизменной форму письма. Декретом 3 августа 1918 г. запрещалось «употребление печати со старым гербом (двуглавым орлом)», и все учреждения обязывались «обзавестись печатями с новым гербом Советской республики». Закон о торговых книгах (3 августа 1918 г.) предписал всем частным торговым и торгово-промышленным предприятиям вести журнал и реестр инвентарей. К закону были приложены образцы форм документов, заверений и визирований, которые основаны на дореволюционном опыте. В связи с созданием советской гербовой печати 6 июля 1922 г. был издан декрет ВЦИК и СНК «О порядке пользования печатями с государственным гербом» и др.

хранение. Именно с этого времени, по мнению А.Н. Соковой, началось обособление системы организационно-распорядительной документации, которая и стала главным предметом деятельности делопроизводственных служб [Сокова 2009: 218].

Таким образом, вопросы регулирования делопроизводства, начиная с 1920-х гг., перешли к архивным органам. Постановлением Совнаркома СССР от 29 марта 1941 г. № 723 на архивные органы были возложены следующие задачи: разработка инструкций по постановке документальной части текущего делопроизводства в учреждениях, организациях и предприятиях; наблюдение за ведением документальной части делопроизводства; охрана документальных материалов в текущем делопроизводстве; решение вопросов о политической, практической и научной ценности всех (общих, секретных, технических и т.п.) материалов Государственного архивного фонда, в том числе и образующихся в текущем делопроизводстве, и установление сроков хранения этих материалов [Перечень 1943]. Для этого Положения о ГАФ СССР характерно нормативное закрепление термина «документальная часть текущего делопроизводства», который должен был определить границы ответственности архивных органов за документацию в действующих учреждениях.

В дальнейшем архивными органами была предпринята попытка создания единого нормативного документа, регламентирующего делопроизводство и учитывающего потребности, как самих учреждений, так и архивной службы. Такой типовой проект был подготовлен в 1943 г. К.Г. Митяевым [Инструкция 1944], однако в условиях Великой Отечественной войны проект не был принят. В дальнейшем Главархив пытался управлять документальной частью делопроизводства с помощью инструкций типового характера, которые совершенно не учитывали достижения научно-технического прогресса [Примерная инструкция]. Видимо поэтому К.Г. Митяев, выступая в ГАУ СССР в 1960 г., характеризуя современное делопроизводство, ядовито заметил: «Мы живем системой регистрации, разработанной еще в XVII–XVIII веках» [ГАРФ].

В этот период времени резко актуализировалась проблема создания единого нормативного документа, упорядочивающего работу с управленческой документацией в стране, что было обусловлено как состоянием делопроизводства, так и начавшейся работой по механизации управленческих работ. В 1963 г. Главархивом СССР был выпущен первый общесоюзный нормативный документ, касающийся делопроизводства – «Основные правила постановки документальной части делопроизводства и работы архивов учреждений, организаций и предприятий СССР». В том же году Совет Министров СССР в Постановлении «О мерах по улучшению архивного дела в СССР» дал поручение о разработке Единой государственной системы делопроизводства в целях регулирования и координации общих сторон документного хозяйства страны на базе применения новой техники.

Спустя десять лет, в сентябре 1973 г., Основные положения Единой государственной системы делопроизводства (ЕГСД) были утверждены Государственным комитетом Совета Министров СССР по науке и технике и рекомендованы министерствам и ведомствам для использования их в практике для рациональной постановки делопроизводства [Единая государственная система 1974]. ЕГСД представляла собой научно-упорядоченный комплекс правил, нормативов и рекомендаций по ведению делопроизводства, начиная с момента поступления или создания документов до передачи их в архив. В ЕГСД также излагались требования к службам делопроизводства в учреждениях и порядок их работы. Положения ЕГСД дополнялись Унифицированной системой организационно-распорядительной документации и подкреплялись соответствующими ГОСТами. Однако ЕГСД не имела общегосударственного нормативного статуса, она была лишь рекомендована к использованию специальным решением Госкомитета СССР по науке и технике. Тем не менее, ЕГСД и ее последующая модификация (ЕГСДОУ) сыграли значительную роль в деле упорядочения работы с документами и в оптимизации документационных процессов в масштабе страны [Кузнецова, Лосев 1985: 7].

Для усиления контроля над деятельностью ведомственных архивов в структуре ГАУ СССР был создан отдел «ведомственных архивов и делопроизводства» [Хорхордина 1994: 312], разработаны «Основные правила работы ведомственных архивов» [Основные правила 1986]. Они были обязательны для всех министерств, ведомств, учреждений и организаций страны, включенных в состав организаций, документация которых поступала в ГАФ СССР.

В целом советский этап развития делопроизводства можно оценить позитивно. Отметим наличие государственной системы делопроизводства, успешно реализованной на практике. Вместе с тем следует подчеркнуть, что в советский период статус нормативных документов, регулирующих вопросы делопроизводства, значительно понизился. Если в Российской империи вопросы делопроизводства регулировались законодательными актами, то в СССР государственное делопроизводство регулировалось архивными органами лишь в части, касающейся документов ГАФ СССР.

После прекращения существования Советского Союза в Российской Федерации важнейшим нормативным правовым актом стала Типовая инструкция по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации [Типовая инструкция 1994]. Типовая инструкция устанавливала общие требования к документированию управленческой деятельности и организации работы с документами в министерствах и ведомствах Российской Федерации, их территориальных органах в субъектах Российской Федерации и подведомственных организациях. Это был первый нормативный правовой акт в сфере российского делопроизводства новейшего времени. В 2000 г. была утверждена новая редакция этого документа, положения которого охватывали все этапы жизненного цикла документа [Типовая инструкция по делопроизводству 2001]. Инструкция способствовала установлению общих требований к функционированию служб документационного обеспечения управления, унификации форм и методов работы с документами.

При переходе Росархива в ведение Министерства культуры Российской Федерации в результате реформы системы управления 2004 года, за агентством в сфере делопроизводства сохранились лишь задачи согласования перечней документов, образующихся в процессе деятельности федеральных органов государственной власти и подведомственных им организаций, с указанием сроков их хранения, а также примерных номенклатур дел, инструкций по делопроизводству федеральных органов государственной власти. Для налаживания эффективного управления документами этих полномочий было явно недостаточно. При этом следует заметить, что ни один федеральный орган исполнительной власти не был наделен функциями регулятора государственного делопроизводства. Для упорядочения взаимоотношений между федеральными органами исполнительной власти, как по вертикали, так и по горизонтали (внутри управленческих блоков) Правительством Российской Федерации в 2004-2005 годах были утверждены типовые регламенты, в которых помимо порядка взаимодействия и организации деятельности федеральных органов, закреплялись и некоторые принципы организации делопроизводства.

В результате произошедших изменений, возникла необходимость актуализировать действующую Типовую инструкцию по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти. Поэтому был разработан нормативный документ, утвержденный приказом Минкультуры России [Приказ Министерства культуры 2005]. Из новой инструкции были исключены положения и нормы, установленные типовыми регламентами, и учтены положения актуального на тот момент времени ГОСТ 6.30-2003, устанавливающего требования к оформлению документов.

Большие надежды ученых и специалистов на улучшение постановки делопроизводства связывались с принятием нового Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» в 2004 г. Однако, как и в предыдущем законодательном акте, в новом законе не нашлось места вопросам делопроизводства и перехода на электронное документирование. Не улучшило

ситуацию в сфере делопроизводства и принятие нового закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Лишь в самый последний момент в текст закона удалось включить положения, касающиеся документированной информации. В результате законом была установлена норма о том, что в федеральных органах исполнительной власти документирование информации осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. Правила делопроизводства и документооборота, установленные государственными органами, органами местного самоуправления, должны соответствовать требованиям, установленным Правительством Российской Федерации в части делопроизводства и документооборота для федеральных органов исполнительной власти. Именно эта норма закона и позволила впоследствии изменить ситуацию в государственном делопроизводстве в лучшую сторону.

Для реализации норм вышеназванного закона в 2009 г. были разработаны и утверждены Постановлением правительства Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти [Постановление Правительства 2009]. Эти правила установили единый порядок делопроизводства, в том числе с применением электронных документов, на федеральном уровне. С принятием Правил был совершен переход от Типовой инструкции по делопроизводству для федеральных органов исполнительной власти к документу более высокого нормативного статуса. Можно утверждать, что Правила делопроизводства стали современным аналогом Единой системы государственного делопроизводства.

Кроме этого, в целях внедрения системы межведомственного электронного документооборота (МЭДО) Правительство РФ 22 сентября 2009 г. утвердило Положение о системе межведомственного электронного документооборота, а затем, в 2010 г., и Единую систему межведомственного электронного взаимодействия. Список федеральных нормативных документов данного направления в 2014 г. был дополнен Правилами обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия.

С принятием Правил делопроизводства стала очевидной потребность в нормативном документе, регламентирующем работу многочисленных архивов организаций. В 2010 г. началась работа над новыми правилами их работы. Эти правила в 2015 г. были утверждены Министерством культуры России. Кроме своего основного назначения, этот нормативный документ призван обеспечить преемственность требований к управлению документами на всех этапах его жизненного цикла с момента включения документа в документальный фонд организации и до передачи его на хранение в государственный (муниципальный) архив или уничтожения по истечении срока хранения. В правилах впервые даны положения по хранению, комплектованию, учету и использованию электронных документов. Принятие Правил имеет большое значение для обеспечения единых требований к организации работы с документами на всех этапах его жизненного цикла, начиная с момента их создания и заканчивая хранением в государственном (муниципальном) архиве.

С изменением статуса Росархива в 2016 г. был расширен круг его полномочий, изменились задачи и функции в сфере государственного делопроизводства. Это преобразование уже дало первые результаты: разработана Примерная инструкция по делопроизводству в государственных организациях [Приказ Росархива 2018], выполнена уникальная разработка Типовых функциональных требований к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов [Суровцева 2019]. Подготовлены новые Правила делопроизводства для государственных органов и органов местного самоуправления.

Подводя итоги, следует сказать, что в настоящее время в сфере делопроизводства есть много нерешенных вопросов. Если архивное дело регулируется законом и комплексом правил, то в сфере делопроизводства положение дел совершенно иное. Порядок государственного делопроизводства не закреплён в законодательстве, и перспектива принятия закона о делопроизводстве в Российской Федерации весьма расплывчата. Ни в одном из

положений о федеральных органах исполнительной власти не отражена функция управления документами и порядок ведения делопроизводства, а инструкции по делопроизводству в основном регулируют работу с ОРД.

Постоянный рост объемов документооборота по данным мониторинга Росархива показывает, что даже наличие правил делопроизводства, инструкции, стандартов, не обеспечивает должного уровня организации делопроизводства в государственных организациях. На наш взгляд, выходом из этой ситуации является установление неразрывной связи функций управления и их документационного обеспечения, который был впервые зафиксирован в Генеральном регламенте 1720 г. При этом можно использовать и современный зарубежный опыт. Например, в ФРГ федеральные министерства и ведомства в управленческой практике опираются на положения Общих правил работы министерств². В этих правилах зафиксирован строгий алгоритм функционирования управленческого аппарата, включая вопросы документационного обеспечения. Данные правила подкреплены инструкцией по управлению документами.

Представляется, что без нормативного закрепления в федеральных органах функции управления собственной документацией будет непросто перейти к цифровому этапу развития государственного делопроизводства с учетом задач, поставленных в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 гг., и Национальном проекте «Цифровая экономика Российской Федерации».

В целом, значение Генерального регламента и его историческое наследие носят междисциплинарный характер. Принятие этого документа связано со становлением российской правовой системы, института государственной

² Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien.
<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/ggo.pdf>
 Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumenten) in Bundesministerien (RegR)
<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/registraturrichtlinie.pdf>.

службы, формированием европейских приоритетов в государственной политике. Без него невозможно изучение истории российской бюрократии. Генеральный регламент – это первый нормативный акт, заложивший основы современного делопроизводства и архивного дела в России. Не случайно этот документ занял достойное место на выставке «100 раритетов российской государственности», посвященной 100-летию Архивной службы России.

Список источников:

1. ГА РФ. Ф. Р–5325. Оп. 3. Д. 420. Л. 69.
2. Единая государственная система делопроизводства (Основные положения). М.: Главархив СССР, 1974.
3. Инструкция по постановке документальной части и охране документальных материалов текущего делопроизводства в Народных комиссариатах и других учреждениях, организациях и предприятиях Союза ССР: Проект. М.: НКВД СССР, 1944. 31 с. СИФ ОЦНТИ ВНИИДАД № 342.
4. Кузнецова Т.В., Лосев В.И. Управленческая документация. М.: Экономика, 1985. 192 с.
5. Медушевский А.Н. Утверждение абсолютизма в России. М.: Текст, 1994. 300 с.
6. Митяев К.Г. История и организация делопроизводства в СССР. М.: МГИАИ, 1959. 359 с.
7. Основные правила работы ведомственных архивов. Одобрены коллегией Главархива СССР 28.08.85, приказ Главархива СССР от 05.09.85 № 263. М., 1986.
8. Перечень типовых документальных материалов, образующихся в деятельности народных комиссариатов и других учреждений, организаций и предприятий Союза ССР, с указанием сроков хранения материалов. М., 1943.
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных

органах исполнительной власти» (ред. от 26.04.2016) // Собрание законодательства РФ, 22.06.2009, № 25, ст. 3060.

10. Приказ Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 08.11.05 № 536 «О Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти» (Зарегистрировано в Минюсте России 27.01.2006 №7418) .

11. Приказ Росархива от 11.04.2018 № 44 «Об утверждении Примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях» (Зарегистрировано в Минюсте России 17.08.2018, № 51922).

12. Примерная инструкция о делопроизводстве в совнархозах, министерствах и ведомствах РСФСР, советах министров автономных республик, исполнительных комитетах местных Советов депутатов трудящихся [Электронный ресурс] // URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_5726.htm

13. ПСЗ Российской империи. Собр. первое. Т. XXI. № 24686.

14. Сокова А.Н. К вопросу о формировании советского делопроизводства // Документоведение: теория и практика: избр. тр. М.: ВНИИДАД, 2009, 333 с.

15. Суровцева Н.Г. Требования к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов: проблемы и решения // Вестник архивиста, 2019, № 1. С. 102-113.

16. Типовая инструкция по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации / Росархив (утверждена председателем Комитета по делам архивов при Правительстве Российской Федерации 6 июля 1992 г.). ВНИИДАД. М., 1994.

17. Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти. Утв. приказом Федеральной архивной службы от 27 ноября 2000 г. № 68. / ВНИИДАД. М., 2001. 88с.

18. Хорхордина Т.И. История отечества и архивы: 1917-1980-е гг. М.: РГГУ, 1994. 356 с.