

Из истории документирования прохождения государственной службы в XIX веке

Л.М. Вялова, доц. РГГУ

Перед управленческими структурами постоянно стоит проблема документирования кадровой деятельности. Причем до сих пор законодательство не определило однозначно, какие виды и разновидности документов составляют систему документации по личному составу. Это привело к тому, что организация сама решает: относиться приказы о поощрении к приказам по основной деятельности или к приказам по личному составу; надо ли и в каких ситуациях составлять такой вид документа как "представление"; когда пользоваться формами Т-1 — Т-8, составляющими систему УСПУД (Унифицированная система первичной учетной документации), в каких случаях пользоваться УСОД (Унифицированной системой организационно-распорядительной документации), возможно ли сочетать формы, предусмотренные в той и в другой системе?

Вторая проблема — как правильно оформить кадровые документы. Формы документов, составляющие УСПУД, имеют форму анкеты и снабжены трафаретным текстом. А вот документы, относящиеся к системе организационно-распоря-

дительной документации, вызывают много вопросов.

В советскую эпоху правила оформления кадровых документов устанавливались на ведомственном уровне, т.е. министерство или комитет издавали распорядительный документ (приказ или инструкцию), определяющий как надо оформлять документы по личному составу. Сравнительный анализ этих документов свидетельствует о значительных различиях в оформлении.

И в постсоветский период ведомства продолжают практику регулирования правил составления и оформления кадровой документации.

Многочисленные пособия по делопроизводству документации по личному составу содержат образцы оформления. Однако все они носят рекомендательный характер, так как правила их оформления и составления в общегосударственном масштабе отсутствуют.

Интересно обратиться к истории складывания и развития кадровой документации в дореволюционной России.

Основа системы документирования кадровой деятельности была заложена

Петром I. При нем был издан ряд законодательных актов, определявших состав и правила оформления документов, фиксировавших прохождение государственной службы. Например, громадное значение имела изданная в 1722 году "Табель о рангах", согласно которой всем государственным чиновникам были присвоены чины и титулы, которые указывались в подписи, а затем и в адресате.

В 1832 году все законодательные акты по кадровым вопросам были объединены в Уставе о службе гражданской, помещенном в Свод законов Российской империи. Дополнения, уточнения и изменения в законодательстве по этому вопросу включались в последующие издания Свода законов.

Свод Уставов о службе гражданской состоит из трех книг:

1. Свод Устава о службе по определению от правительства.
2. Свод Устава о службе по выборам.
3. Свод Устава о пенсиях и единовременных пособиях.

В данной статье будет рассмотрена первая книга, определяющая порядок документирования прохождения службы государственными чиновниками от момента приема на службу и до увольнения.

Устав о службе гражданской выделяет три направления, по которым составлялись документы, фиксировавшие прохождение государственной службы:

- о приеме на службу чиновников;
- о прохождении государственной службы;
- об увольнении от службы.

При приеме на государственную службу закон предписывает представлять:

1. прошение об определении на службу;
2. свидетельство из метрических книг о времени рождения, крещения за подписью священника, совершавшего крещение, или священника, занимающего приход, где крестился проситель, заверенное консисторией; (от дворян — засвидетельствованные губернскими предводителями

дворянства копии с протоколов депутатских собраний о признании их дворянского происхождения, от детей чиновников, имеющих чин, дающий право на потомственное или личное дворянство, — послужной список отца от губернского правления с разрешением поступить в гражданскую службу, от детей купцов — свидетельство о выходе из купеческих обществ, от детей ученых и художников, не имеющих чинов, — только документы, удостоверяющие их происхождение, лиц евангелического вероисповедания — пасторское свидетельство о своем конфирмовании).

Прошение об определении на службу составлялось на имя царя по форме, принятой для прошений, на гербовой бумаге. Вдоль листа писался царский титул, правее фиксировалось от кого прошение, — с указанием должности, имени, отчества, фамилии просителя (без предлога "от"), в середине строки — наименование вида документа — "прошение". После текста предусматривалась подпись автора прошения с указанием должности, имени и фамилии, затем — дата и входящий номер прошения.

На практике бумаг, составляемых при определении на службу, было еще больше: помимо официальных документов составлялось множество писем, содержащих предварительные договоры о приеме и изъявлении благодарности. Например, в деле об определении канцелярского слушателя Гоголева в Департамент полиции Министерства внутренних дел содержатся такие документы:

- записка об определении на службу за подписью двух столоначальников учреждения, где работал Гоголев;
- записка самого Гоголева об определении на службу;
- прошение Гоголева об определении на службу;
- отпуск* с письма прежнего начальника Гоголева, содержащего просьбу

* Копия отправленного документа.

принять его на службу в департамент полиции;

- отношение департаменту Герольдии с приложением формулярного списка Гоголева;
- отпуск письма нового начальника Гоголева, уведомлявшего его прежнее начальство о приеме их протеже на службу;
- письмо с благодарностью прежнего начальника Гоголева.

При вступлении на службу чиновник присягал на верность службе в стенах того министерства, в которое поступал: присяга приносилась в устной форме, затем подписывался присяжный лист, имевший установленную форму. Министерство было обязано передавать все подписанные присяжные листы в Сенат и давать знать Герольдии сведения об имени, фамилии, должности и чине принимаемого на службу и дате принятия.

Помимо этого, согласно рескрипту от 1 августа 1822 года, все чиновники, поступающие на службу, были обязаны давать подписку в том, что они не принадлежат ни к массонским ложам, ни к другим тайным обществам и что впредь к ним принадлежать не будут.

С момента образования министерств тщательно разрабатывался порядок назначения, перемещения и увольнения чиновников. Порядок документирования сношений по этим вопросам был закреплен Общим учреждением министерств, а позднее — Уставом о службе по определению правительства.

Министры и их товарищи назначались царем, директора департаментов и канцелярий — царем по представлению министров, чиновники министерств, занимающие должности, соответствующие V и VI классам, — министрами по представлению директоров департаментов, а по должностям ниже VII класса — директорами департаментов.

Этот порядок был изменен в 1846 году в связи с образованием при I Отделении Собственной Его Императорского Величества (е.и.в.) канцелярии Инспекторского

департамента, после чего изменения "в составе гражданских членов" стали утверждаться "высочайшими приказами". Однако политика жесткой централизации чиновничьего производства, видимо, не оправдала себя, вследствие чего в 1858 году Инспекторский департамент был ликвидирован, а документирование прохождения государственной службы передано министрам, за исключением дел чиновников первых четырех классов, которые назначались, перемещались и увольнялись по представлениям министров указами царя или по прямому указанию министров.

После переименования в 1894 году Комитета для рассмотрения представлений к высочайшим наградам при Собственной е.и.в. канцелярии в Комитет о службе гражданского ведомства и о наградах был установлен порядок, при котором ни один чиновник гражданского ведомства не мог назначаться и увольняться без высочайшего разрешения, что привело к сосредоточению огромного числа дел по чиновничьему производству в одном месте и предопределило задержку в их исполнении. Поэтому правительство было вынуждено вновь прибегнуть к изменению порядка документирования, следствием чего явилось выделение из обязанностей Комитета ведения должностей ниже 4-го класса, которые по-прежнему назначались лично царем. Новый порядок предписывал все дела чиновников, касающиеся прохождения службы от XIV до VII класса, решать в министерских департаментах, от V до VI их решал царь по представлениям министров. Этот порядок документирования прохождения государственной службы действовал до февраля 1917 года.

На каждого находящегося на службе чиновника составлялся послужной (формулярный) список. Эта форма, впервые появившаяся на свет в январе 1764 года, постоянно уточнялась и совершенствовалась.

Ко времени издания Свода законов форма представляла собой документ, фиксирующий прохождения государственной службы отдельным чиновником.

Она состояла из десяти граф, включающих следующие сведения:

1. чин, имя и фамилия чиновника, должность, им отправляемая и его лета (возраст указывался на основе выписки из метрических книг);
2. из какого он происходит звания (указывалось звание его отца, несмотря на то, что чиновник мог иметь чины, дававшие ему право на дворянство);
3. есть ли за ним, за родителями его или, когда женат, за женою — недвижимое имение (в графе очень подробно перечислялось все, чем обладала семья чиновника);
4. когда он вступал на службу, в ней какими чинами, в каких должностях и где проходил, также не было ли каких отличных по службе деяний, и не был ли особенно, кроме чинов, чем награжден и когда (в графу заносились не только ордена, полученные чиновником, но и денежные подарки, пенсии, аренды, земли);
5. был ли в походах против неприятеля и в самих сражениях и когда именно;
6. не был ли в штрафах и под судом и если был, то за что именно, когда и чем дело кончено;
7. способен ли к продолжению статской службы и достоин ли к повышению чина, и буде нет, то почему;
8. не был ли в отпусках и если был, то когда именно, на сколько времени и явился ли в срок к должности;
9. не был ли в отставке с награждением чином или без оного и когда;
10. женат ли, имеет ли детей, кого именно, каких лет и где они находятся.

Послужные списки требовалось составлять очень точно, с обязательным указанием "времени определения на службу и к должностям, получения чинов и других наград и прочих происшествий по службе годами, месяцами, числами".

В декабре 1834 года вышел указ о внесении в формулярные списки выговоров и замечаний, а в июне 1847 года — сенатский указ, изданный по высочайшему повелению, предписал указывать в них вер-

ные сведения о родовом и благоприобретенном имении чиновников.

Отмена крепостного права повлекла за собой изменения формы послужного списка — в графе о недвижимом имении с 1861 года требовалось указывать число десятин земли и число ревизских душ.

События марта 1881 года и последовавшая за ними правительственная реакция послужили причиной внесения в послужные списки отметок о различных нарушениях и проступках чиновников (правительство хотело знать о поведении чиновников в период роста революционного и демократического движения).

В конце XIX века Дополнительными правилами о производстве дел по инспекторской части гражданского ведомства (1894 г.) были введены сокращенные формулярные списки в виде трех форм А, Б, В: А — о принятии на службу, Б — о назначении на должность, В — о производстве в чины (за исключением производства за отличие). Все они содержали сведения об имени, отчестве, возрасте, образовании, вероисповедании, должностных преступлениях; в форму Б добавлялись сведения о звании, времени поступления на службу в ведомство, занимаемой должности и классе; форма В включала также краткую характеристику служебной деятельности, дату назначения на должность и получения последнего чина.

В 1905 году в графу "семейное положение" включили сведения о времени вступления чиновника в брак и указание даты рождения жены, детей, их вероисповеданий и с кем проживают дети.

Изучение состояния документирования свидетельствует, что в процессе управления штатами чиновников в России к началу 30-х годов XIX века сложился постоянный комплекс документов о приеме на государственную службу. В него вошли: прошение о приеме, представление о приеме, присяжная лист, подписка, гарантирующая, что чиновник не станет вступать в тайные общества, послужной список.

Перечисленные виды были определены законодательством, в котором зак-

реплялись их форма и состав фиксируемой информации. Как показано выше, тексты ряда документов подвергались унификации и были представлены в табличной форме.

В документах второй из выделенных групп фиксировались следующие сведения:

- ⇒ Продвижение чиновника по служебной лестнице (прошение о перемещении, представление, присяжной лист, послужной список);
- ⇒ Поощрения чиновников в виде производства в чины (представление, послужной список, присяжной лист, патент на чин — на каждого чиновника в отдельности, общий послужной список на всех, краткий список всех представляемых), награждения чинами и подарками (представление о награждении, присяжной лист, сведения о годовом окладе);
- ⇒ Предоставление отпуска (прошение об отпуске, представление, если непосредственный начальник не смог сам решать этот вопрос, паспорт с указанием срока отпуска);
- ⇒ Назначение пенсий (прошение о пенсии, представление, послужной список, третья ведомость).

Среди названных документов следует особенно выделить “послужной (формулярный) список”, “патент на чин”. Первый должен был подробно фиксировать весь путь чиновника на служебном поприще, причем послужные списки были как индивидуальными, так и сводными, что давало возможность судить и об отдельных служащих, и обо всем учреждении в целом. Этот вид документов носил учетный характер и служил основанием для определения оценки труда чиновника в случае его поощрения, перемещения или увольнения. При получении чина на его основании составлялся патент, при переводе или увольнении — аттестат.

Патент представлял собой “особенный акт, удостоверяющий пожалование того чина”. Он выдавался на каждый классный чин, полученный при увольнении от службы вообще или в отставку.

Патенты на чины первых четырех классов утверждались императором по согласованию с министром юстиции, на чины пятого — восьмого — выдавались Сенатом за подписью нескольких сенаторов и скрепой герольдмейстера. Все патенты изготовлялись по определенной форме на пергаменте в типографии Сената (чем меньше был класс обладателя патента, тем мельче был шрифт на первом листе). Подписанный патент скреплялся государственной печатью на красном воске в Коллегии иностранных дел.

Документы третьей группы — об увольнении чиновников от службы — были представлены следующими видами:

1. прошение об увольнении,
2. представление,
3. расписка о сданных делах,
4. учет о имевшемся казенном имуществе и деньгах,
5. представление о награждении, если представлялся к чину, или всеподданнейшие доклады,
6. аттестат.

Процесс документирования порядка увольнения был в главных чертах аналогичен процессу приема на службу.

При увольнении чиновнику выдавался аттестат, заменявший все документы о его прежней службе, которые оставались по месту последней службы и впоследствии уничтожались. Аттестат содержал следующие сведения: “кто, где и как свою службу отправлял, какие оказал особенный заслуги или отличия, почему и на каком основании уволен, сменен или отпущен, не пожалована ли чиновнику при увольнении пенсия, в каком именно количестве и по чьему назначению, не был ли он в продолжение службы представлен к повышению чином”.

Аттестат писался на гербовой бумаге, независимо от чина и звания увольняемого чиновника, и удостоверялся “казенной печатью учреждения”, где он составлялся.

Выдача аттестата “по пристрастию или лицепритию, с одобрением чиновника или с унижением достойного” грозила наказанием.

Во всех министерствах предписывалось вести "шнуровую книгу" (журналы) об определении, увольнении чиновников, где также отражались все перемещения и прибавки жалованья, причем от формулировки, обозначающей увольнение, зависела форма увольнения: "исключается из службы, с тем, чтобы впредь в оную не поступать" — означала увольнение за преступления "по приговору суда", "отставляется от службы" — уволен от службы по приговору, "увольнение от службы" — увольнение по усмотрению начальства, без просьбы чиновника.

Для получения пенсии служащий (или член его семьи, в случае смерти последнего) подавал прошение с приложением к нему "законных свидетельств" своему непосредственному начальству, которое, рассмотрев представленные документы, присоединив к ним послушной список и изложив свое мнение о размере пенсии в представлении на имя министра, направляло министру эти документы.

Итак, документирование процесса прохождения государственной службы на протяжении XIX века постоянно уточнялось: конкретизация касалась прежде всего документирования сношений между органами высших ведомств, где сосредотачивались все сведения о штатном составе чиновников всего государства, и министерствами по поводу их штатов. Здесь достаточно ярко проявился двойственный характер власти: с одной стороны, стремление упростить процессы документирования, с другой — удержать контроль над чиновничеством. Объективные причины заставляют ее отказаться от части решаемых дел, передавать их на усмотрение самих ведомств, хотя этот процесс происходил очень медленно.

Несмотря на тенденцию к централизации управления, правительство не могло бороться с объективными причинами,

влияющими на процесс формирования капиталистического уклада, развитие которого влекло за собой усложнение управленческих функций, что, в свою очередь, делало верховную власть неспособной вникать во все подробности управления. Именно в связи с этим был издан ряд законодательных актов, упрощавших документирование чиновничества и вместе с тем передающих часть вопросов для решения в учреждениях центрального аппарата.

Все положения, касавшиеся документирования прохождения государственной службы, установленные законодательством дореволюционной России и закрепленные в Уставе о службе гражданской, действовали с незначительными изменениями до октября 1917 года.

Однако основной вывод, который позволяет сделать анализ документирования прохождения государственной службы в дореволюционной России состоит в том, что этот процесс регулировался государством путем издания законодательных актов, действие которых распространялось на государственные учреждения всей Российской империи. Состав кадровых документов и правила их оформления были едиными для всех государственных учреждений. Безусловно, единообразия в документировании кадровой деятельности положительно сказывалось на управленческом процессе в целом.

Литература

1. Полное собрание законов Российской империи. Собрание Первое. — Спб., 1830, т. 4. № 3890.
2. Свод законов Российской империи. — Спб., 1832; Свод законов Российской империи. — Спб., 1842; Свод законов Российской империи. — Спб., 1857.
3. Картавов П.А. Исторические сведения о гербовой бумаге в России. — Спб., 1900, вып. 1.
4. Елпатьевский А.В. Документирование прохождения государственной службы в России XVIII — начала XIX веков. // Труды ВНИИДАД. — М., 1974, т. 5, ч.1, с. 146—205.