

**МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО И
ДОКУМЕНТАЦИОННОГО
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНСТИТУТА
ОБРАЩЕНИЙ В МИНИСТЕРСКОЙ
СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ
(XIX – НАЧАЛО XX ВВ.)**



В начале XIX в. административная система петровских коллегий показала свою неэффективность. Примером этого стала беспомощность царской власти XVIII в. в решении одной из главных задач управления – осуществления обратной связи при реализации права жалобы на имя государя. Это право то запрещалось, то вновь разрешалось, вводились и изменялись государственные должности, учреждались специальные ведомства по рассмотрению прошений, но вся коллегиальная система управления и делопроизводства не справлялась с потоком челобитий, которые годами, а иногда целыми десятилетиями безрезультатно рассматривались центральными и провинциальными органами.



Продолжая политику централизации управления для сохранения самодержавия Александр I после вступления на престол Манифестом «Об учреждении министерств» от 8 сентября 1802 г. учредил восемь министерств. В это же время создавалась и отлаживалась так называемая линейная система: губернаторы становились чиновниками МВД, назначались по представлению соответствующего министра, от него получали указания, перед ним отчитывались – точно так же, как капитан-исправник, начальник уезда, получал указания от губернатора и перед ним был ответственен за свою деятельность.



Главным отличием нового центрального управления от предыдущей коллегиальной системы стал принцип единоначалия в административной деятельности министров, что позволяло:

- 1) повысить оперативность управления;
- 2) усилить персональную ответственность руководителей и исполнителей;
- 3) увеличить значение канцелярий и делопроизводства.



Можно выделить три группы делопроизводственной документации, возникшие в приказной и коллежской системах и перешедшие в министерское управление:

- 1) переписка учреждений;
- 2) внутренние документы;
- 3) просительные документы (часто выступали как инициативные при формировании дела).

Нижестоящие учреждения или должностные лица отправляли вышестоящим «доношения» (донесения). Донесение нижестоящего должностного лица вышестоящему, а также отсылаемое в Сенат еще с петровских времен называлось «рапортом».



Место Сената, окончательно утратившего в конце XVIII в. законотворческую роль в системе высших государственных учреждений, занял другой законосовещательный орган, созданный указом царя от 1 января 1810 г., – Государственный Совет. В числе структурных подразделений нового органа важное место занимала особая структура для работы с поступающими на имя царя обращениями подданных – Комиссия прошений, возглавляемая одним из членов Государственного Совета.



При поступлении прошений о наградах соблюдались правила, как и при представлении жалоб. При этом комиссия не рассматривала:

- 1) прошения о наградах подчиненных лиц, приносимые без ведома их начальств;
- 2) прошения, по которым уже был дан отказ.

По всем другим прошениям о наградах комиссией собирались необходимые сведения на лиц, представляемых к награждению. Заключение по этим вопросам фиксировались в журналах. На основании записей в журналах каждые полгода составлялись списки лиц для награждения, которые представлялись на Высочайшее усмотрение с учетом мнения Министерства финансов о возможности выделения соответствующих средств.



К прошениям о милостях относились просьбы о единовременном подаянии, о пособии по бедности или приключившемуся несчастью. Эти прошения передавались в «особенное общество» и удовлетворялись по мере накопления ежегодных доходов этого общества.

Все проекты, которые получала Комиссия прошений, признававшиеся «уважительными», т.е. заслуживающими внимания, отправлялись к министрам по их принадлежности. Министры поручали рассмотрение проектов «особенным» комитетам, или комиссиям, учрежденным для этих целей, и по их заключениям давали ход тем из них, которые заслуживали особого «уважения».



25 июня 1811 г. Александр I подписал Манифест «Общее учреждение министерств», который завершил министерскую реформу, и в России окончательно утвердился отраслевой принцип организации управления. Манифестом устанавливалось, что «порядок производства дел во всех министерствах, департаментах и отделениях учреждается на общих правилах единообразно».



Общий порядок движения дел по жалобам и прошениям в министерствах строго регламентировался, и редкое дело не проходило весь путь его подготовки и рассмотрения – от отдельного стола в составе того или иного отделения через директора департамента, а нередко и общего присутствия департамента или объединенного присутствия нескольких департаментов (в случае крайней сложности дела) до министра, а иногда и совета министра, в зависимости от сложности вопроса, указанного в жалобе или прошении.



Чтобы приостановить растущий поток прошений с мест, каждое министерство ежегодно рассылало множество циркуляров, регламентирующих даже мелкие вопросы деятельности местных властей и предоставления значительного числа обязательных сведений в форме отчетов и донесений.

Противоположным потоком бумаг с мест, связанных с прошениями, были так называемые представления о разрешении – ходатайства о разрешении самостоятельных действий по многим конкретным случаям хозяйственного управления. Очень часто подобные представления сопровождались длительной перепиской, состоящей из справок, смет, пояснений, отношений с другими учреждениями на местах и в центре



Правление царя Николая Павловича стало периодом совершенствования структуры министерской системы управления, профессионализации служилой бюрократии, что повлекло и усложнение формы рассмотрения прошений.



Перемены, связанные с реформаторской деятельностью Николая I, коснулись и Государственного Совета, который с момента создания стал занимать важное место в механизме управления Российской империи, особенно в области жалоб и прошений. В общественном сознании царь Николай Павлович настойчиво формирует представление: государь – это хранитель правосудия, но одновременно провозглашает и другую идею: самодержавный государь – милостивый монарх. Но, чтобы быть «милостивым государем» при рассмотрении прошений на его имя, монарх должен быть одновременно и «праведным судьей» (т. е. точно следовать закону), а для этого лично у него должен быть специальный аппарат по примеру реорганизованной в 1826 г. Канцелярии, ставшей, по сути, высшим органом управления государством.



С этой целью указом от 20 февраля 1828 г. «Образование канцелярии статс-секретаря Е. И. В. для принятия прошений, на Высочайшее имя приносимых» была образована специальная канцелярия, состоящая из пяти экспедиций. Важно подчеркнуть, что Николаем I для улучшения работы Комиссии прошений в целом в каждой экспедиции была введена специальная должность – правителя дел (делопроизводителя).



Первая экспедиция рассматривала жалобы на решения департаментов Государственного Совета, Комитета министров, Второго, Четвертого и Межевого департаментов Сената.

Вторая экспедиция рассматривала жалобы и решения Первого, Шестого, Седьмого и Восьмого департаментов Сената.

Третья экспедиция рассматривала жалобы на Третий и Пятый департаменты Сената.

Четвертая экспедиция рассматривала прошения различного порядка, в том числе прошения об узаконении детей, жалобы на Синод и ходатайства о пенсиях.

Пятая экспедиция рассматривала прошения разного содержания на иностранных языках и прошения о пособиях.



Производитель дел был обязан обеспечивать регистрацию жалоб и прошений, поступавших в его экспедицию, а также составлять журнал с решением Комиссии прошений по ним, при необходимости наводить справки, составлять докладные записки и зачитывать их в Комиссии прошений, следить за очередностью рассмотрения жалоб и прошений.



18 января 1835 г. Николай I своим указом выделил Комиссию прошений в самостоятельное государственное учреждение, которое с этого времени состояло в непосредственном ведении императора и возглавлялось особым статс-секретарем для принятия прошений. Специальный статус, приданный комиссии, позволял ей при рассмотрении жалоб и прошений запрашивать необходимые документы из всех без исключения государственных учреждений и от всех должностных лиц империи.



Для ускорения рассмотрения жалоб и прошений в отдельную структурную единицу была выделена специальная канцелярия присутствия правления. Она занималась регистрацией документов, в ее ведение входили «хозяйственно-распорядительная» деятельность, дела ревизионного стола, а также секретные дела.

Канцелярией присутствия управлял старший секретарь. В ее состав входили два его помощника, регистратор с помощниками, экзекутор с помощниками, а также помощники столоначальников и канцелярские служители.



Спасибо за внимание!

