Шушунова Елизавета Васильевна. Акты делопроизводства в деятельности административных и судебных органов Российской империи. XVIII - первая половина XIX века.(Историко-правовое исследование.: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.01 / Шушунова Елизавета Васильевна;[Место защиты: ФГУН Институт государства и права Российской академии наук], 2017.- 292 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Значение акта делопроизводства в юридической деятельности органа государственной власти 20**

1.1 Соотношение категорий «акт делопроизводства» и «документ» («юридический документ») 20

1.2 Место актов делопроизводства в системе методов государственного управления 54

**Глава 2. Акты делопроизводства периода формирования и функционирования коллегиальной системы государственного управления 80**

2.1 Формы актов делопроизводства в эпоху становления основных принципов коллегиальной системы управления 80

2.2 Совершенствование методов делопроизводственной практики в государственном управлении второй половины 18 столетия 136

**Глава 3. Система актов делопроизводства государственных органов Российской империи в период формирования классической бюрократической модели управления (первая половина 19 столетия) 170**

3.1 Классификация и функции актов делопроизводства высших органов государственного управления Российской империи 170

3.2 Особенности делопроизводственной практики местных органов управления 222

Заключение 251

Список использованных источников и литературы 258

Приложения 286

* [Соотношение категорий «акт делопроизводства» и «документ» («юридический документ»)](http://www.dslib.net/teoria-prava/akty-deloproizvodstva-v-dejatelnosti-administrativnyh-i-sudebnyh-organov.html#7700721)
* [Формы актов делопроизводства в эпоху становления основных принципов коллегиальной системы управления](http://www.dslib.net/teoria-prava/akty-deloproizvodstva-v-dejatelnosti-administrativnyh-i-sudebnyh-organov.html#7700722)
* [Совершенствование методов делопроизводственной практики в государственном управлении второй половины 18 столетия](http://www.dslib.net/teoria-prava/akty-deloproizvodstva-v-dejatelnosti-administrativnyh-i-sudebnyh-organov.html#7700723)
* [Особенности делопроизводственной практики местных органов управления](http://www.dslib.net/teoria-prava/akty-deloproizvodstva-v-dejatelnosti-administrativnyh-i-sudebnyh-organov.html#7700724)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Делопроизводство долгое время оставалось за пределами интереса историко-правовой науки, а также науки административного права и исследовалось в рамках неюридических областей знаний - архивное дело, документооборот. Данными обстоятельствами объясняется необходимость введения в юридический оборот уже известного в иных областях знания понятия «акт делопроизводства» в том значении, которое будет применимым для уяснения существа технических аспектов юридической деятельности. Без подробного знания о процессах, сопровождающих и обеспечивающих деятельность административных и судебных органов, юридические концепции государственного управления будут неполными.

В настоящее время в юридической науке имеются необходимые теоретические категории, которые позволяют в полной мере оценить значение не только исключительно правовых делопроизводственных актов, но и тех документов и процедур, которые являются сопровождающими по отношению к основной публично-правовой детальности.

При этом для понимания юридического существа современной документационной деятельности в государственном управлении требуется анализ сходных или смежных правовых и неправовых явлений в правовых системах предыдущих исторических периодов, где попытки преобразовать совокупность юридических актов, обеспечивающих судебную и административную деятельность, в систему предпринимались или подразумевались.

Попытки осуществить научно обоснованный анализ иерархии правовых

и неправовых делопроизводственных актов предпринимались неоднократно

в разные периоды. Вместе с тем дефиниция «акт делопроизводства», а также

система таковых не были сформулированы в связи с отсутствием

подходящих фундаментальных теоретических концепций, применимых

также и для объяснения технических аспектов государственной деятельности.

В научном знании термины и концепции, относящиеся к предмету настоящего исследования разрознены и изначально не предполагали формирования комплексной структуры, что является, по нашему мнению, существенным пробелом и вызывает необходимость соединить представления о документационной деятельности из разных областей знаний воедино.

Развитому правовому государству должно быть свойственно верховенство принципов равенства, справедливости, демократии не только в деле создания правовых норм, но и в последующем, при их применении, обеспечении, разрешении юридических споров. Существенное значение при этом имеют и такие виды деятельности, как юридическое прогнозирование и юридический контроль, которые позволяют органам государственного управления корректировать свою политику в пределах названных правовых принципов и компетенции в зависимости от полученных сведений и данных. Фиксация процесса и результатов такой деятельности осуществляется с использованием средств и способов, известных человечеству еще с момента образования централизованных государств.

Документарные и недокументарные формы и инструменты механизма государственно-правового регулирования прошли через значительное количество преобразований, которые отнюдь не всегда были обусловлены субъективной политической целесообразностью, но, наоборот, были основаны на объективной необходимости улучшить процедуры государственного управления, обеспечить эффективность в деле принятия общественно значимых решений.

Исследование и оценка порядка принятия решений административными и судебными органами в исторической ретроспективе позволяет сделать вывод о правовом значении и месте акта делопроизводства (документа или действия) в иерархической цепочке инструментов управления, а также

выявить их реальный юридический смысл и задачи за счет рассмотрения причин и порядка возникновения, свойственных реквизитов и особенностей. Появляется возможность научно интерпретировать современные делопроизводственные процедуры и оперировать полученными результатами при принятии юридически значимых решений, обосновании позиции в административном или судебном органе.

Без анализа механизма правового регулирования в деятельности судебных и административных органов на уровне документационного, технического обеспечения не представляется возможным обоснование роли того или иного юридического документа или действия, а, значит, и разработка, формирование новой модели государственного управления, которая в настоящее время очевидно востребована в связи с переходом человечества на использование электронных средств фиксации юридических процессов.

**Объектом научного исследования** являются акты делопроизводства, оформлявшие и обеспечивающие реализацию правоприменительной деятельности, а также деятельности по прогнозированию и контролю (мониторингу) административных и судебных органов государственного управления в период XVIII - первой половины XIX столетия.

**Предметом исследования** выступают нормативные правовые акты, определяющие статус, структуру и функции административных и судебных органов, регулирующие порядок и форму принятия ими решений, сбора и обработки информации, устанавливающие порядок придания документам юридической силы. Кроме того, предметом исследования стали документы технического неправового характера (протоколы, рапорты, докладные записки), бумаги статистического и прогностического содержания (отчеты, ведомости, планы), которые способствовали отправлению основных функций административных и судебных органов.

**Хронологические рамки** **исследования.** Диссертационное

исследование посвящено изучению актов делопроизводства правового и

неправового характера, создаваемых и используемых в

правоприменительной и регулятивной деятельности административных и судебных органов с начала XVIII до середины XIX века. Выбор периода для исследования обусловлен фактом значительного реформирования порядка производства дел в названных органах и внедрением новых принципов принятия решений: начиная с образования коллегиальной системы, существенно отличавшейся от ранее известных порядков производства деловых бумаг и нормативных правовых актов и послужившей точкой отсчета в истории делопроизводства, до организации системы министерского управления, характеризовавшейся появлением особого порядка и процедур бюрократического управления, которые были ранее не известны российской государственности.

Хронологические рамки исследования установлены с учетом традиционно используемой в научной литературе периодизации, согласно которой организация государственного управления Русского централизованного государства и Российской империи представлена в смене трех ее форм: 1) приказное управление; 2) коллегиальное управление; 3) министерское управление.

Диссертационное исследование охватывает период трансформации приказной системы в коллегиальную, а также две из трех названных форм организации государственного управления в пределах обозначенных хронологических рамок - коллегиальную и министерскую системы. Структура работы основана на данной периодизации.

**Цели и задачи диссертационного исследования.** Целью

диссертационного исследования является реконструкция системы актов

делопроизводства, регулирующих и обеспечивающих правоприменительную

и регулятивную деятельность административных и судебных органов

Российской империи с выделением форм и видов делопроизводственного

процесса. На основании воссоздания этой системы предполагается изучение

основных типов актов делопроизводства, которые в различных

модификациях могли встречаться на разных уровнях правоприменения и судопроизводства. Таким образом, настоящее исследование посвящено изучению типов документов и моделей процедур, а не отдельно взятых процессов администрирования и судопроизводства от начальной до конечной стадии.

В связи с необходимостью достижения указанной цели перед автором поставлены следующие задачи:

Проследить развитие официальных требований к актам делопроизводства в коллегиальной и министерской системах государственного управления с учетом современного содержания таких требований в административной и судебной деятельности;

Определить значение и содержание категории «делопроизводство» применительно к деятельности судебных и административных органов Российской империи в рассматриваемый период;

Ввести в юридический научный оборот известный в других отраслях знания термин «акт делопроизводства» и определить его место в системе правового регулирования в рассматриваемый период, а также использовать современный научный термин «юридический документ» для выявления признаков эволюции акта делопроизводства в текущем механизме правового регулирования;

Выявить основные типы документов, используемых в правовом регулировании и организационной деятельности в период становления коллегиальной системы государственного управления, определить их назначение, признаки, осуществить их классификацию;

Проанализировать иные делопроизводственные процедуры (акты делопроизводства) периода коллегиальной системы управления, обратив особенное внимание на распространение процедуры регистрации документов, отчетности, оценить их роль в процессе легитимации юридических документов и действий административных и судебных органов;

Проследить развитие функций и содержания актов делопроизводства во второй четверти XVIII века, оценить влияние политических решений на делопроизводственные процедуры и на факт легитимации документов, придания им юридической силы;

Выявить особенности процессов делопроизводства в дореформенный период, в связи с учреждением министерской системы государственного управления;

Сформировать систему основных актов делопроизводства, сложившуюся к середине XIX столетия, с определением их юридической природы и сравнением с аналогичными актами в условиях демократизации государственных систем.

**Степень научной разработанности темы.** Комплексные юридические исследования, посвященные определению места и значения актов делопроизводства в деятельности административных и судебных органов Российской империи, отсутствуют. В связи с этим автором использовались в первую очередь отдельные положения философии права, теории и истории государства и права, которые стали основой для формулирования понятия акт делопроизводства в правовом аспекте и реконструкции системы таких актов в механизмах коллегиального и министерского государственного управления. Для включения этого уже известного в иных областях знаний термина в понятийный аппарат юридической науки автор обратился к категориям «государственное управление» и «механизм правового регулирования», которые проанализированы в трудах специалистов по конституционному (государственному) и административному праву. Последние уже неоднократно становились предметом научного исследования, в том числе в работах В.Е. Чиркина, Ю.Н. Старилова, С.С. Алексеева, А.В. Малько, В .Д. Перевал ова. Однако при рассмотрении вопроса, связанного с определением инструментов государственно-правового регулирования, а следовательно, и с его содержанием, делопроизводственный аспект, как правило, не был включен. В контекст

механизма государственного управления не включаются доклады, отчеты, протоколы, другие акты, содержащие юридически значимую информацию и способные в рассматриваемый период приобретать статус правовых.

Для конструирования понятия «акт делопроизводства» в юридической науке автор обращался в первую очередь к теории источников права, что обеспечило возможность выявить эволюцию форм права, выделить основные признаки документа, отличать правовые акты от сопутствующих технических. Кроме того, для определения существа правового юридического акта (документа, процедуры) автор опирался на либертарно-юридическую концепцию B.C. Нерсесянца, применив используемый им (к правовым явлениям) термин «зрелый» к акту делопроизводства1. Данный стандарт позволил дать правовую оценку качеству актов делопроизводства административных и судебных органов Российской империи в рассматриваемый период.

Предложенная Н.А. Омельченко классификация органов государственного управления, созданных в первой четверти XIX века, позволила выделить и сравнить основные типы актов делопроизводства, использованных на разных уровнях системы административного управления и суда. Вместе с тем, комплексного анализа сведений о функциональном назначении, структуре и особенностях содержания документов и делопроизводственных процедур применительно к задачам государственного управления в историографии не представлено.

Большое значение для развития юридической науки и практики, в том числе в контексте определения существа и роли актов делопроизводства в государственном управлении, имеют труды М.М. Сперанского, в которых, к примеру, содержится обоснованная типизация законодательных актов на учредительные и уставные, а также наказы. Кроме того, М.М. Сперанским разработано несколько классификаций органов государственного управления, определивших структуру настоящего исследования для периода

1 См.: Нерсесянц B.C. Философия права. - М.: Норма, 2005. - С. 34.

первой половины XIX века и позволивших соотнести виды актов делопроизводства с целями и функциями органов управления2.

Комплексный анализ форм права, близкий по своему назначению к той цели и задачам, которые стали основанием настоящего исследования, осуществлен в государственно-правовой науке второй половины XIX века А.С. Алексеевым, А.Д. Градовским, Н.М. Коркуновым, Н.И. Лазаревским, В.В. Ивановским, А.И, Елистратовым. Дореволюционное правопонимание складывалось под влиянием концепции позитивизма, описанной в том числе Рудольфом фон Иерингом, в силу чего центральным понятием для исследователей оставался «закон», форму и признаки которого необходимо было устанавливать в доктрине, поскольку нормативно закрепленной процедуры создания законодательного акта не имелось. Указанное в совокупности с особым юридическим статусом и полномочиями монарха по состоянию на исследуемый период означало еще одну задачу для теории и практики государственного управления - разграничение закона и административного распоряжения, представленного в настоящее время в виде подзаконных нормативных и ненормативных актов. Указанные обстоятельства не позволили сформировать законченной юридической концепции об источниках права в рассматриваемый период, поскольку единые критерии к определению признаков правового акта объективно не могли быть выявлены, а следовательно, не представлялось возможным выстроить иерархическую систему актов делопроизводства, хотя такие попытки предпринимались неоднократно.

Междисциплинарный характер исследования определил необходимость обращения к научным трудам в смежной области бюрократической деятельности - документационное обеспечение работы судебных и административных органов, делопроизводство, архивное дело. Родоначальником исторического анализа делопроизводства и архивного дела стоит считать советского исследователя К.Г. Митяева, который разделил

2Сперанский ММ. Руководство к познанию законов. - Спб., 1845.-С. 86-87

этапы развития документационных практик в истории России на два существенных этапа — письмоводство и делопроизводство, последний является более совершенным и представляет собой систему правил, определяющих форму, реквизиты, процесс создания и дальнейшего использования документа, иного акта делопроизводства3.

В обозначенной области научного знания на сегодняшний день имеются работы, посвященные анализу некоторых видов актов делопроизводства, используемых в практике административных и судебных органов России в периоды существования приказной, коллегиальной и министерской систем государственного управления, с позиций их документационных признаков и свойств. Ученые, в том числе Т.В. Виноградова, С.А. Глотова, Е.М. Емышева, СЮ. Кабашов, Б.Г. Литвак, А.А. Лукашевич, обращают пристальное внимание на содержание, реквизиты и форму документов, оценивая их информационную значимость.

**Источниковую базу** исследования составили:

1. Нормативные правовые и индивидуальные правовые акты Российской империи (указы, манифесты, регламенты, учреждения, приговоры, предписания, высочайше утвержденные мнения Государственного совета, положения Комитета министров, распоряжения);
2. Неправовые технические акты органов государственного управления Российской империи (доношения, доклады, рапорты, реляции, промемории, протоколы, журналы, мемории, записки, регистры, реестры, отчеты и пр.);
3. Правовые и неправовые акты Российской Федерации, включая Конституцию РФ, Национальный стандарт «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования» (ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007), а также пояснительные записки к законодательным проектам, отчеты и концепции развития;
4. Правовые акты международных межправительственных организаций;

3 Митяев КГ. Теория и практика архивного дела. - М., 1946. - С. 25

5) Архивные документы, включая технические сопровождающие акты из опубликованных архивных фондов Правительствующего Сената, Государственного совета, фондов Государственного архива Российской Федерации, Архива внешней политики Российской империи, Российского государственного исторического архива, Центрального архива Нижегородской области, Государственного архива Тюменской области, Государственного архива города Тобольска.

**Научная новизна исследования.** В представленном на защиту диссертационном исследовании впервые посредством историко-правового анализа предпринята попытка ввести в научный оборот понятие «акт делопроизводства» как инструмент организации и нормативного регулирования делопроизводственного процесса административных и судебных органов. Выводы автора подтверждены результатами юридического анализа системы актов делопроизводства административных и судебных органов Российской империи с использованием современных учений о праве и государстве.

Особенное место в диссертационном исследовании отведено изучению  
по существу технических документов, создаваемых для целей  
сопровождения юридических процессов и не предназначенных для  
использования в качестве правоустанавливающих, правоизменяющих или  
правопрекращающих, но в то же время имевших существенное значение при  
осуществлении контроля (мониторинга), отчетности, прогнозирования,  
проектирования правовых норм в рассматриваемый период развития  
Российской империи, в том числе и посредством трансформации их в  
правовые (путем высочайшей конфирмации). В существующих научных  
исследованиях подобный подход к оценке актов делопроизводства  
отсутствует, как и не анализируются причинно-следственные связи между  
видом и формой технических сопровождающих документов и процедур,  
введенных в практику административных и судебных органов в  
рассматриваемый период, и аналогичными современными

делопроизводственными инструментами в практике законотворчества, правоприменения, судопроизводства,

Комплексное обоснование юридического значения актов делопроизводства правового и неправового характера в деятельности административных и судебных органов Российской империи в историографии представлено впервые.

**Методология исследования.** Общий ход исследования подчинен концепции всеобщего метода научного познания, диалектического, правовые явления в диссертации рассматриваются в их постепенном развитии, что позволило автору судить об их роли в регулировании общественных отношений.

Среди общенаучных методов диссертантом были избраны анализ, синтез, конкретизация, индукция и аналогия. Данные приемы позволили выявить значимые характеристики документарных и недокументарных актов делопроизводства, зафиксировать их юридическое содержание путем сравнения с аналогичными современными процедурами и актами.

Специфика диссертационного исследования обусловила необходимость применения исторического и системного подходов к изучению нормативных и технических документов, что позволило автору проследить эволюцию одних и тех же способов воздействия на общественные отношения через делопроизводственный аспект. В исследовании использован междисциплинарный подход, который позволил оценить юридическое значение актов делопроизводства правового и неправового свойства в контексте смежной с правоустановительной и правоприменительной деятельностью - документооборота.

Исследование проводилось на основании таких частнонаучных методов, как формально-догматический и герменевтический. Первый позволил свободно использовать аксиоматичные категории и представления о государстве и праве, включая следующие: «система права», «норма права», «правовой институт», «функции государства», «государственный аппарат»,

«государственное принуждение» и т.д. Второй - оценить юридический смысл принимаемых органами государственного управления решений на фоне тех или иных исторических событий, а затем выявить те свойства делопроизводственных отношений, которые оставались стабильно фиксированными вне зависимости от политического контекста. **Основные положения, выносимые на защиту:**

1. На основании проведенной реконструкции системы деловых бумаг и процедур Российской империи в рассматриваемый период предложено следующее определение: акт делопроизводства - юридически значимый документ или процедура, оформляющие процесс государственного управления от его инициации до принятия окончательного решения и являющиеся доказательством обоснованности, легитимности и аутентичности управленческого решения или действия, а также определяемые в качестве правовых или технических.
2. Установлено, что делопроизводственные отношения являются одним из видов правовых отношений в сфере деятельности административных и судебных органов Российской империи в рассматриваемый период. Субъектами таких отношений выступали сами административные и судебные органы, их должностные лица, объектом - действия и решения названных субъектов в документарной и недокумеитарной форме. Содержание делопроизводственных отношений включало объективно определенные права, обязанности и запреты, в совокупности составлявшие делопроизводственные процедуры Российской империи. Делопроизводственные отношения являлись вспомогательными (техническими), сопровождающими реализацию функций указанных органов и устанавливались для придания юридического значения их действиям и решениям.
3. На основании проведенного анализа архивных материалов выявлено, что в целях регламентации процедуры принятия решений, их оформления, выполнения задач прогноза и мониторинга в рассматриваемый период

разрабатывались и употреблялись наиболее типичные акты делопроизводства, имеющие универсальный характер и предназначенные для использования вне зависимости от конкретной сферы (судопроизводство, правоприменение): документ (акт управления или технический сопровождающий); регистрация бумаг, регистрация (удостоверение) права; голосование в коллегиальном органе (в совокупности с требованием о кворуме); высочайшая конфирмация (в настоящее время конфирмация или утверждение, влекущая вступление акта в силу); скрепа (контрассигнатура или удостоверение полномочий субъекта управления); отчетность.

1. Посредством анализа существенных признаков акты делопроизводства периода существования коллегиальной системы государственного управления классифицированы следующим образом: правовые акты - указ, высочайшая резолюция, приговор Сената, грамота, инструкция, государственный штат, судебный приговор. К неправовым, но юридически значимым актам делопроизводства отнесены протоколы, письма, мемориалы, реляции, (отписки), доношения, ведомости, репорты, доклады, промемории, реестры (регистры), земские переписные и приходные книги, судебные извещения, заключения, сообщения. Технические акты делопроизводства создавались для получения/предоставления информации, фиксации государственных доходов и расходов, ведения отчетности и пр.
2. Акты делопроизводства первой половины XIX столетия классифицированы следующим образом: к правовым актам нормативного и ненормативного содержания отнесены мнения Государственного совета, в том числе высочайше конфирмованные, указы, высочайшие повеления, манифесты, высочайше утвержденные положения Комитета министров, рескрипты, циркуляры (предписания), распоряжения. К неправовым актам делопроизводства отнесены журналы (протоколы), мемории, рапорты, представления, доклады, доношения, записки, регистры, реестры, отчеты, отношения. Технические акты, конфирмованные монархом, переходили в

разряд правовых и при соответствующем характере внутреннего содержания могли становиться нормативными.

1. На основании архивных материалов выявлено, что протокольная форма фиксации процедуры заседаний коллегиальных органов управления, появившаяся на основании Именного указа «О протоколах» от 14 апреля 1714 года, явилась главным и единственным способом контроля вышестоящей инстанции за качеством и процедурой принятия решений нижестоящей. Легитимация принятых решений и последующий административный контроль осуществлялась исключительно на основании анализа данных, зафиксированных в протоколе (журнале).
2. Определено, что со второй четверти XVIII века нормативное предписание эволюционировало последовательно от воздействия на подчиненный субъект посредством указания на авторитет и статус вышестоящего органа/должностного лица до обоснования юридической силы акта управления с помощью указания на вышестоящие в иерархии нормативные правовые акты, в первую очередь, законодательные.
3. Выявлено, что структура делопроизводственного акта XVIII столетия стала прототипом для структуры современного законодательного проекта, поскольку включала в себя вступительную часть, эквивалентную современной пояснительной записке, нормативную часть и приложения. В настоящее время каждая названная часть, как правило, представляет собой самостоятельный документ.
4. Определено, что качественно новой формой административного

контроля, возникшей в коллегиальной системе управления и оформившейся в

министерской, стала отчетность. Отчеты использовались для представления

информации по единичным текущим делам (ведомости, доношения), для

подтверждения получения административного распоряжения, уведомления о

его исполнении (рапорты), а также для формирования комплексного

представления о состоянии дел в подчиненных местах по результатам

мониторинга.

**Теоретическое и практическое значение исследования.** Исследование включает реконструкцию системы правовых и неправовых актов делопроизводства судебных и административных органов Российской империи в рассматриваемый период, соединяет теоретические и практические аспекты использования актов делопроизводства в деятельности этих органов, включая правотворчество, правоприменение, планирование и отчетность как основные этапы в государственном управлении. Такие вопросы ранее не становились предметом самостоятельного изучения и в комплексном виде не представлены в исследовательской юридической литературе. Исследование направлено на восполнение пробелов научного знания в области формально-юридического обеспечения деятельности судебных и административных органов Российской империи в период становления и развития коллегиальной и министерской систем управления.

**Структура диссертационной работы** логически определена ее целью и задачами. Исследование состоит из введения, трех глав, разделенных на шесть параграфов, заключения, приложений, списка нормативных и архивных источников и использованной литературы.

Структура работы определена особенностями развития органов государственного управления в XVIII - первой половине XIX столетия, а именно присвоением судебных функций органам по существу административным. В полной мере эта особенность проявилась в XVIII веке на уровне органов высшего и центрального управления -Правительствующий Сенат, коллегии, Главный магистрат, хотя эти же признаки демонстрируют и некоторые местные органы управления -провинциальные воеводы, составлявшие вместе с двумя асессорами провинциальный суд, магистраты, судебный комиссар. Ряд органов верховного и местного управления последней четверти XVIII века - первой половины XIX века также объединяли административные и судебные полномочия - Правительствующий Сенат, губернские и городские магистраты, расправы, частично губернатор. Несмотря на неоднократно

## Соотношение категорий «акт делопроизводства» и «документ» («юридический документ»)

Делопроизводство – процесс общий и единообразный для всех предприятий и органов власти, с одной стороны, и имеющий свои индивидуальные особенности применительно к типу обслуживаемой деятельности, с другой.

Государственное управление неразрывно связано с делопроизводством и существенно влияет на его особенности и структуру в зависимости от политических и правовых особенностей.

Специализация в сфере государственного управления осуществляется по следующим направлениям: 1) принятие решений; 2) информационное обеспечение процесса принятия решений. При этом информационных каналов, имеющихся в распоряжении представителей государственного аппарата, два – устный и письменный. Они не противостоят друг другу, но дополняют и нередко дублируют управленческую информацию. Л.Н. Мазур указывает на преобладание первого информационного канала в традиционных обществах, второго – в более развитых индустриальных4. По словам исследователя, документационная составляющая становится неотъемлемой частью любого процесса, стадии и этапа государственного управления, «документ превращается в символ бюрократической системы и непосредственно отражает все аспекты ее функционирования, трансформации и цивилизационные особенности»5. Митяев К.Г. в связи с этим сообщает о существовании так называемых служебных и личных документов (основание классификации – происхождение документа). Служебные документы являются результатом деятельности государственных учреждений, организаций, их должностных лиц, личные исходят от физических лиц6. В рамках служебной документации Митяев К.Г. выделяет общее и специальное делопроизводство: первое характеризует деятельность государственных учреждений в целом, второе – специальные вопросы (плановое, статистическое, учетное делопроизводство)7.

Само понятие «документ» претерпело изменения за сравнительно недолгий период исследований. В словаре русского языка XVIII века документ определяется в двух значениях: 1) как доказательство, довод, аргумент; либо 2) как деловая бумага, удостоверяющая что-либо8. На рубеже XIX и XX столетия под документом понималось материальное доказательство осуществления действия в случаях, когда его результаты имели значение для последующих отношений. Следующие примеры подобной трактовки документа приводит М. Брун: межевые столбы, билеты в театр и тому подобное9. Наряду с этим, безусловно, имелось и традиционное до настоящего времени сохранившееся значение документа, характеризуемое как узкое: «бумага, способная служить письменным доказательством юридических отношений и событий», причем категоризация таких бумаг должна производиться в зависимости от цели создания – собственно юридические документы, по мысли исследователя, изначально создаются для использования в качестве доказательств, остальные бумаги специально не предназначены для применения в юридических процедурах (дневники, личные письма)10.

Примечательно, что в советский период дефиниция «документ» была существенно сужена, сведена к существу официально-делового характера. К примеру, толковый словарь русского языка С.И. Ожегова содержит такое определение: документ – это деловая бумага, подтверждающая какой-либо факт или право; письменное свидетельство о каких-либо исторических событиях; удостоверение, подтверждающее личность предъявителя.

В настоящее время специалисты в области документоведения и архивного дела предлагают немало вариантов понятия «документ»11. Тем не менее, эволюционное развитие способов фиксации данных приводит к появлению наиболее универсального определения из предложенных, а именно: информация и данные, зафиксированные на каком-либо носителе и рассматриваемые в целом или в части в качестве официального акта делопроизводства (official record)12. На последнем аргументе применительно к актам делопроизводства (результатам человеческой деятельности в деле засвидетельствования процессов и явлений) стоит заметить, что по своим характеристикам документы распадаются на собственно юридические, технические, медицинские, финансовые и иные, в зависимости от сферы деятельности, в рамках которой они созданы13. В большей степени нас будут интересовать юридические документы, хотя бы в широком смысле не только они участвуют в процессах регулирования общественных отношений.

В юридической науке сложилось четкое представление о признаках юридического документа. К таковым относят: 1) содержание – текст юридического документа носит ярко выраженный юридический характер для целей последующего использования в правовом регулировании; 2) юридический документ создается участниками правовых отношений в заранее определенном порядке и с присвоенными ему специальными реквизитами; 3) юридический документ соответствует стандартизированным требованиям, нарушение которых влечет его нелегитимность; 4) юридический документ всегда играет строго определенную роль в общественной жизни, иными словами, он имеет юридическое значение14.

Обобщая указанные признаки в контексте исследования делопроизводственных отношений в государственном управлении, следует заключить, что юридический документ суть создаваемый участниками правовых отношений, соответствующий стандартизированным требованиям и имеющий юридическое значение документ, который предназначен для использования в государственном управлении с целью установления правил поведения и фиксации принятых решений.

Документирование процессов и решений в целях осуществления политической управленческой деятельности свойственно отечественному обществу еще со времен формирования русской письменности и государства. Так, известно, что вскоре после заключения международных договоров князей Олега и Игоря с греческой стороной они были переведены с греческого на русский язык15. Уже к XII веку формируется культура составления жалованных грамот, закреплявших привилегии, особый правовой статус, факт передачи в управление земель, право на производство суда, сбор дани и пр. В период феодальной раздробленности перечень документальных актов пополнился как памятниками русского права – Псковская и Новгородская судные грамоты – так и договорами между великими и удельными князьями, уставными грамотами. Документирование административных, а также частно-правовых вопросов становится настолько распространенным, что документирование специализируется: документы делятся на разновидности в зависимости от целей фиксации и характера формулируемой информации (документы для учета финансовых и хозяйственных операций)16. Небезынтересно, что в это же время появляются специальные инструменты документирования, приспособленные для легитимации актов (скрепа, подпись, печать), поскольку к тому периоду относятся упоминания о фальсификации и подлоге; более того, для указанных целей прибегают к составлению описей и копий. Тогда же возникают специальные лица, дьяки и подьячие, к полномочиям которых относилось документирование17.

Тем не менее, термин «делопроизводство» не употребляется применительно к описанным выше фактам. Данное обстоятельство объясняется невостребованностью системы документационных и административных правил в отсутствие централизованного аппарата государственного управления, который появляется в России к XVI столетию.

Совокупность действий, направленных на разрешение административных задач и последующую фиксацию управленческих решений, с этого периода основывается не только на традиции, но на отдельных правовых нормах. Разрозненное документирование превращается в некоторое подобие делопроизводственной практики, когда «приказы, вначале отличавшиеся недостаточной определенностью функций, постепенно превратились в центральный государственный аппарат, с помощью которого государство осуществляло свои функции»18.

## Формы актов делопроизводства в эпоху становления основных принципов коллегиальной системы управления

К началу XVIII столетия российская государственность закономерно подошла к тому этапу своего развития, когда сословное представительство сменилось самодержавием. Как отмечает в своей работе С.В. Юшков, абсолютная власть монарха проявилась в его статусе законодателя, главы правительственной администрации, военного командования, а также главы церкви. В таком своем утверждении ученый ссылается на толкование артикула 20 Воинского устава: « его величество есть самовластный монарх, который никому на свете о своих делах ответу дать не должен. Но силу и власть имеет свои государства и земли, яко христианский государь, по своей воли и благомнению управлять »102

Базовой для дальнейших рассуждений о формировании правил и практики делопроизводства в России с начала XVIII столетия следует признать описанную Н.А. Омельченко классификацию органов государственного управления, образованных в период активных государственных реформ Петра I и видоизменившихся или частично упраздненных в последующем. Так, органы делились на 3 категории: органы высшего государственного управления (Сенат, генерал-прокурор, генерал-рекетмейстер, герольдмейстер, обер-фискал, Синод), органы центрального государственного управления (коллегии) и органы местного управления (губернаторы, губернские правления, воеводы (коменданты), ландрихтеры, надворные суды, нижние суды, городские магистраты и пр.)103

Основываясь на нормах Генерального регламента, а также регламентов/уставов коллегий, указов и сопутствующих нормативных правовых документов можно выделить следующие виды актов делопроизводственной практики органов государственного управления. Одна их часть имела правовую природу, поскольку их издание было непосредственно направлено на возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений, другая – неправовую, так как эти документы создавались для целей обслуживания текущей деятельности органов государственного управления, в том числе получения/предоставления информации, фиксации государственных доходов и расходов, ведения отчетности и пр.

Делопроизводство органов высшего государственного управления. Значительные преобразования общественно-политического строя, кардинальные изменения в структуре государственной машины, а также частые переезды монарха в начале XVIII столетия потребовали незамедлительного создания органа управления, наделенного компетенцией по руководству текущими делами в отсутствие главы государства.

22 февраля 1711 года царем был подписан Именной указ о создании правительствующего Сената в составе 8 сенаторов и обер-секретаря104. Вслед за тем свет увидели следующие немаловажные указы: «О власти и ответственности Сената» и «О поручении правительствующему Сенату попечения о правосудии, об устройстве государственных доходов, торговли и других отраслей государственного хозяйства»105. Первый закрепил цель создания установления: по смыслу закона, это должен быть орган управления страной «для всегдашних наших в сих войнах отлучках». Таким образом, Сенату предоставлялась право осуществлять царские функции на время его отсутствия, что, конечно же, само по себе не означало его безоговорочной самостоятельности: Сенат оставался подведомственным монарху.

Наряду с названными основополагающими документами, были приняты и другие нормативные акты вспомогательного характера, регламентировавшие вопросы технического функционирования Сената, порядок обращения бумаг по внутренним каналам государственного аппарата. Так, 5 марта 1711 года царем был подписан Указ «О порядке заседаний и делопроизводства в правительствующем Сенате»106. Отныне коллегиальный принцип работы Сената был закреплен нормативно: каждый сенатор имел один голос, причем ни один из них не обладал статусом решающего или привилегированного. Резолюции рассматриваемого органа центральной власти приобретали юридическую силу только в случае их собственноручного подписания всеми членами Сената. При этом решение не принималось, если хотя бы один из сенаторов голосовал «против». Подобный протест должен быть непременно подкреплен мотивированным мнением за подписью несогласного сенатора.

Исполнительным подразделением Сената, в соответствии со специальным Указом от 27 марта 1711 года, признавалась канцелярия в составе значительного числа чиновников (подьячих)107. В структуре канцелярии предусматривалось наличие четырех столов: приказного, губернского, секретного и разрядного. Полномочия каждого из них были достаточно широки. К примеру, разрядный стол, очевидно, стал правопреемником Разрядного приказа, где велись дворянские списки, отыскивали лиц, уклоняющихся от службы и пр. Таким порядком через канцелярию справлялось множество дел от серьезных административных до малозначительных бытовых. Материалы для рассмотрения готовились служащими канцелярии, в то время как доклады по делу составлялись секретарями. Канцелярия, более того, занималась вопросами армейской организации, уголовного преследования, расчета и выплаты содержания чиновникам и военному контингенту. Последнее дает основание судить о сенатской канцелярии как о многофункциональной структуре отраслевого управления, игравшего особую роль в период реформирования приказной системы администрирования.

Заметное бремя ответственности возложило петровское законодательство на обер-секретаря, который не только руководил канцелярией, но и поддерживал порядок на заседаниях Сената, контролировал исполнение чиновниками предписанных функций.

Организация текущей работы высших государственных органов и должностей, в принципе, не отличалась от того порядка, который установлен в настоящее время в современных министерствах и ведомствах: Петр I рассматривал представленные ему бумаги, помечал на них свои резолюции, при необходимости издавал именные указы, причем для обсуждения вопросов особой государственной важности сенаторы нередко были вынуждены следовать к месту нахождения монарха.

Помимо прочего законодатель вводит положение об обнародовании вновь принятых законодательных актов через Сенат, причем не зарегистрированные в последнем нормативные документы не подлежали дальнейшему опубликованию и исполнению.

1717 год ознаменован началом второй волны петровских государственных преобразований. Наибольший интерес для нас представляет окончательная замена морально устаревших приказов системой коллегиального управления. Именно в это время Сенат лишается заметной части своих административных функций. К примеру, 22 января 1719 года последовал сенатский указ о направлении нерешенных и неисполненных дел в коллегии в соответствии с их компетенцией108.

Изменению подвергся и состав Сената, что было, в свою очередь, закреплено в новом Именном указе «О должности Сената» 1718 года109. Отныне в число сенаторов включались президенты коллегий, а компетенция Сената определялась по остаточному принципу. Иными словами, предметами его ведения явились вопросы, не входившие сферу деятельности коллегий или, наоборот, выходившие за рамки предоставленных им полномочий. Вопросы перед коллегиями и сенаторами могли ставиться по доношениям губернаторов. Так, если вопрос в силу объективных причин не мог быть разрешен в коллегии, об этом уведомлялся секретарь Сената. Дело выносилось на обсуждение сенатского присутствия, резолюция по нему принималась по правилам, обозначенным выше. В случае, если и сенаторам не удавалось удовлетворить запрос, то дело готовилось к докладу царю с учетом и на основании имевшегося сенатского протокола.

Поступившие в Сенат дела исполнялись письменно, поскольку законодатель при создании этих норм руководствовался все теми же принципами, что и при разработке Указа «О протоколах»: установление ответственности сенаторов за принятые ими резолюции и необходимость облекать постановления государственного органа в форму, позволяющую зафиксировать их юридическую действительность.

Статья 8 Указа «О должности Сената» предусматривала положение о необходимости составления росписи дел, готовящихся к рассмотрению на очередном заседании присутствия. В дополнение к ней имелась опись с указанием времени и очередности слушаний по докладам.

## Совершенствование методов делопроизводственной практики в государственном управлении второй половины 18 столетия

После смерти императора Петра Алексеевича учрежденные им органы государственной власти подвергались многочисленным изменениям вплоть до полного упразднения и последующего восстановления. В зависимости от расстановки политических сил происходило переподчинение одних другим, создание новых, переименование действовавших. К примеру, учрежденный в 1726 году Верховный Тайный совет и фактически подчинивший себе (Высокий) Сенат был упразднен уже в 1730 году, манифестом Анны Иоанновны200. Данные обстоятельства, безусловно, не могли не затронуть порядок разрешения дел в государственной системе. Надо сказать, что последовавшие после административных реформ Петра I преобразования не имели такого радикального значения в контексте переосмысления делопроизводственных практик, тем не менее, на протяжении последующих 75 лет XVIII столетия мы неизменно замечаем в той или иной степени значительные шаги на пути к коррекции первоначально установленных тяжеловесных правил документооборота, на пути к формированию в конечном итоге министерского аппарата, определенно сохранившего как черты базовой коллегиальной системы, так и тех особенностей, которые были привнесены в порядок разрешения дел в последующем.

Известны два учредительных акта для Сената, они датируются первой четвертью XVIII века и были рассмотрены выше. Еще один нормативный правовой акт о должности Сената последовал 7 марта 1726 года, и хотя он в большей степени предназначался для решения политических задач в смысле

200 Сенату при этом было возвращено наименование «Правительствующий Сенат», а при определении статуса этого государственного учреждения монарх делает отсылку к тому положению, которое имел Сенат в эпоху правления Петра I, то есть признавая наивысшее его значение среди остальных государственных структур. – Манифест от 4 марта 1730 года «Об уничтожении Верховного Тайного Совета и Высокого Сената, и о восстановлении по прежнему Правительствующего Сената». – ПСЗ I. – Т. VIII. - № 5510. подчинения влиятельного при Петре I органа тому, который был создан для помощи в государственном управления Екатериной I, тем не менее, в нем можно найти некоторые примечательные аспекты, определяющие положение делопроизводственных актов здесь и далее.

Указ подтверждает подзаконную силу актов Сената, который между тем не лишается права разрешать дела по собственному усмотрению, но на основании «указов, Уложения и Государственных прав». Законодательная функция, бесспорно, непосредственно связана с монархом, поэтому на Сенате оставалась обязанность сообщать главе государства о случаях, когда действующее законодательство не содержало подходящей нормы и требовалось издание дополнительного акта: «разве такое дело случится, на которое нет ясных указов или какое новое и весьма важное, которое собственному Нашему разрешению подлежит, о таком доносить Нам в Верховном Тайном Совете, представя свое мнение и требовать резолюции»201. В последующем у Правительствующего Сената появится обязанность докладывать монарху обо всех делах, как исключительно текущих исполнительских, «на которые решительные пункты в Уложениях, Уставах Регламентах и указах находятся, и которые по тому и без всякой остановки отправлены быть имеют», так и те, «на которые решительных пунктов нет или вновь постановляемые, и которые без Нашего Всемилостивейшего соизволения и указа отправлены быть не могут»202. Таким образом, в первом таком рапорте содержался отчет о выполненной за неделю работе: количество поступивших и решенных дел с выпиской по ним, во втором рапорте имелись такие же выписки о вступивших или находившихся на разрешении делах, которые, очевидно, требовали введения новых правил, издания нормативных правовых актов или особенных распоряжений лично от монарха.

Такие рапорты являются прообразом меморий – экстрактов из журналов Государственного совета и Комитета министров в XIX столетии, представлявшихся на высочайшее усмотрение даже по тем делам, которые были уже решены и не требовали монаршей конфирмации для исполнения. Нежелание хотя бы и частично делегировать полномочия по текущему государственному управлению, осуществляемому типично путем принятия подзаконных актов, характерно для монархов рассматриваемого периода. И даже в случае предоставления нижестоящей структуре (Сенату) полномочий по исполнительскому регулированию разносторонних общественных отношений, законодатель, как видно, все равно оставлял заметным последующий сплошной контроль за деятельностью государственной структуры со стороны главы государства.

Если же оценить рассмотренные выше положения с точки зрения используемой юридической техники, то можно заметить, что в обоих случаях термины «Уложение», «Регламент», «Устав», «Государственные права» упоминаются с использованием заглавных букв, в то время как «указ» исключительно с прописных. Данный факт может свидетельствовать о близости воззрений современного и имперского законодателя: уложение, регламент, устав являются учредительными документами со статусом закона, в их функции входит определение основ и принципов регулирования той или иной группы общественных отношений, некоторые из них в силу объединения значительного числа материальных и процессуальных норм, представляющих собой целую отрасль права, имеют признаки кодекса (Артикул воинский). В то время как указы предназначаются для краткосрочного устранения несовершенств первых, оперативный способ восполнить правовой пробел, конкретизировать положения первых.

Простота и скорость издания указов, между тем, принесли как пользу, так и заметный вред системе имперского законодательства, поскольку несмотря на достаточно стройную схему разграничения указа от закона, первый нередко подменял собой второй, что в результате сделало практически невозможным выделить собственно законодательный массив среди большого числа по существу подзаконных актов и индивидуальных распоряжений.

На данном этапе мы не вправе утверждать о появлении четкого разделения функций государственных органов на строго исполнительную и законосовещательную (законодательную, в случае последующей высочайшей конфирмации), оно не могло объективно возникнуть в период формирования устоев абсолютной монархии, да даже и в последующем при существенной нерешительности к введению системы разделения властей.

Таким же порядком коллегиям следовало выходить с представлением в Сенат в случаях, когда вопрос выходил за пределы их полномочий и требовал решения вышестоящей структуры, которая, в свою очередь, сама могла доносить монарху о затруднениях в решении дел, как это было показано выше.

Прочно укрепилась практика изложения прошений (челобитных), а также остальных документов по пунктам: «то ему, Рекетмейстеру, оные (челобитные) приняв, по них предлагать Сенату и по оным те дела брать ему и, росписав все пунктами, дабы что в одном пункте есть, уже бы в другом не упоминалось (понеже во всяком деле челобитчиковом бывают разные дела) и, сделав выписку так, как в его должности написано, к решению предлагать и в Сенате розыскивать » (п. 4 Указа).

Установленное Петром I в Генеральном регламенте правило о наличии на видном месте в каждом присутственном месте списка дел к рассмотрению (на исполнении) также является значительным и важным делопроизводственным правилом. Оно, конечно, не могло немедленно решить проблему существенного затягивания сроков разрешения административных вопросов, но свидетельствует о попытках установить дополнительную ответственность должностного лица в контексте исполнительской дисциплины.

Так, согласно пункту 8 Указа «О должности Сената» «о всех делах, которым вершенными быть надлежит в Сенате, иметь на столе подробный реестр». В реестре следовало указывать число и месяц внесения дела к рассмотрению путем выписки (описания обстоятельств дела), и именно такой последовательный хронологический порядок поступления дел служил основанием для формирования последовательности их обсуждения, законодатель особенно предписывал делать доклады «не выбором». Исключение делалось для вопросов «важных», основная характеристика для которых не представлена, но в качестве пояснения особенно помечались дела по указам монарха за собственной подписью или именем монарха из Верховного Тайного Совета.

## Особенности делопроизводственной практики местных органов управления

Правительственная власть в Российской империи была представлена не только органами верховного и подчиненного управления, но и установлениями местными. К последним, в первую очередь, стоит отнести должность губернатора, губернское правление, губернское по земским и городским делам присутствие, управление государственных имуществ, контрольную палату и пр. Местные учреждения, как правило, классифицировались в зависимости от находящихся в их ведении вопросов: 1) места общего управления; 2) места казенного управления; 3) места полицейского управления. Согласно положению ст. 665 Свода законов Российской империи, высшим органом управления в губернии являлось действующее «в силу законов, именем императорского величества» губернское правление325.

Структура правления суть общее присутствие и канцелярия. Первое непременно действует под председательством губернатора в следующем составе: вице-губернатор, советники, губернский врачебный инспектор, губернский инженер и архитектор, губернский землемер и асессор. Между тем подобный штат присутствия ко второй половине XIX столетия стал необязательным, вплоть до того, что в 1876 году министру внутренних дел было предоставлено право по своему усмотрению сокращать должности в правлении, за исключением постов вице-губернатора, двух советников, губернских врачебного инспектора, инженера и архитектора326. Кроме того, небезынтересно, что губернское правление обладало правомочием приглашать на очередные заседания присутствия представителей правительственных и общественных кругов, лиц, обладающих специальными познаниями в обсуждаемой сфере, а именно: по вопросам здравоохранения и борьбы с эпидемиями и эпизоотиями. В довершение всего должностным лицам прокурорского надзора предписывалось непременно присутствовать на заседаниях правления на правах членов в случае рассмотрения и разрешения «дел о наложении опек над имениями расточителей из почетных граждан и купцов»327.

Заметим также, что общее присутствие было преимущественно совещательным органом, действовавшим при начальнике губернии. Вместе с тем, закон определял случаи (дела судные), когда присутствие выполняло функцию коллегии, где резолюции принимались большинством голосов, а именно: по делам о наложении взысканий за проступки по службе, а также по делам о незаконных порубках леса, нарушениях положений о питейном сборе, в случаях возникновения сомнений при толковании закона, в случаях отрешения от должности чиновников канцелярии, при рассмотрении жалоб на волокиту в процессе судо- и делопроизводства (ст. 494). Для ситуаций с распределением голосов поровну законодателем было предусмотрено правило, согласно которому губернаторская позиция оказывалась решающей. Однако членам правления, не согласным с принятой таким образом резолюцией, не запрещалось в течение последующих семи дней направлять соответствующие обращения по принадлежности, то есть министру внутренних дел (ст. 507).

В качестве вспомогательно-совещательного органа при губернаторе правление выступало по так называемым делам административным первого разряда. К последним относились: вопросы казенного или общественного значения, затрагивающие благосостояние губернии либо отдельных групп лиц, включая списание имевшихся долгов, учреждение ссудных касс и банков и, более того, открытие городов и уездов, проекты неотложных работ, сметы и иная документация к ним. В эту же категорию входили дела по техническо-полицейскому надзору за соблюдением установленных строительных норм при возведении зданий, споры из ограничения в правах личных и имущественных, в частности вопросы по установлению опек, ареста и последующей продажи имущества на торгах. Дела, поступившие в правление по личному распоряжению генерал-губернатора, также рассматривались в совещании под руководством начальника губернии (ст. 497).

Компетенции губернского правления также приписывался третий разряд дел, разрешавшихся, на самом деле, властью отдельных его органов. Так, губернатор самостоятельно принимал решения по следующим вопросам: назначение и отстранение от должности чинов правления, представление к наградам и распределение пенсий, открытие типографий и литографий, контроль книжной торговли, выдача разрешений на строительство фабрик, иных промышленных образований, надзор за учреждениями тюремными, дела врачебного порядка (ст. 499).

Вице-губернатор нес ответственность за переписку по правлению и между его сотрудниками, определение в должности, перемещение и увольнение последних, а также за должное и своевременное исполнение предписаний и распоряжений компетентных мест и лиц. За начальниками отделений правления закреплялись дела текущие, не требующие для своего разрешения специальных знаний (ст. 500-501). Губернским врачебному инспектору, землемеру и инженеру предписывалось осуществлять общий надзор за состоянием губернии в вверенной им области.

Основное свое предназначение губернское правление находило в следующих компетенциях. Это, во-первых, обнародование по губернии законов, Высочайших и сенатских указов (ст. 438). Причем для целей дальнейшего совершенствования законодательства, его адаптации к местным условиям правлению было предоставлено весьма интересное право. Так, при обнаружении «сомнений или недоразумений в смысле законов» правление было уполномочено испросить мотивированное мнение губернского прокурора, а также созвать впоследствии (не без распоряжения губернатора) представителей казенной палаты, управления государственных имуществ и палаты уголовного и гражданского суда для совместного заседания в присутствии. В случае если органы местного управления в подобном расширенном составе находили неудобства в новом опубликованном законе или указе, то они были вправе обратиться в Правительствующий Сенат за разъяснениями. Общее присутствие могло принять и прямо противоположное решение, что, однако, не освобождало его от обязанности истолковать порядок исполнения нормативных предписаний, а губернское правление – от необходимости сделать представление Сенату и в первом, и в последнем случае. По делам исполнительно-распорядительным губернские правления сносились с уполномоченными министерствами посредством соответствующих представлений начальника губернии (ст. 474).

Указ оставался центральной формой фиксации нормативных и индивидуальных предписаний. Нормативные и ненормативные акты, утвержденные монархом, поступали в губернское правление в первоначальной редакции, однако в сопровождении дополнительных указов, которые несмотря на свое наименование распорядительными документами не являлись, но выполняли функцию современного сопроводительного письма. К примеру, таковым был указ Правительствующего Сената от 13 декабря 1817 года: « о учинении по всем Губерниям поверки 7й ревизии, прилагается при сем для обнародования, сведения и должного исполнения один экземпляр. Обер-Секретарь.»328

Кроме того, губернское правление докладывало Сенату о нормативных актах, противоречащих «законам и пользам Императорского Величества». Очевидно, такое правило относилось к указам самого Сената, оно освобождало правление от обязанности приводить их в исполнение до тех пор, пока Сенат не разрешит дело. Схожим порядком вопросы о противоречии министерских распоряжений «законам и пользам Императорского Величества»: необходимые представления от имени губернатора направлялись в компетентное министерство или министру.

Распоряжения верховной власти по-прежнему проходили несколько промежуточных уровней управления, прежде чем достигнуть исполнителя. Формулы, используемые в распорядительных документах для этих целей, не претерпели существенных изменений, все еще указывая на все инициирующие правовые акты. Так, при помиловании поданного на основании распоряжения императора именной указ поступал в Сенат («по именному Его Императорского Величества высочайшему указу, данному Правительствующему Сенату за собственноручным подписанием изображено »)329 Затем распоряжение направлялось на имя соответствующего генерал-губернатора («указ Его Императорского Величества Самодержца всероссийского из Правительствующего Сената Господину Тайному Советнику, Члену Государственного Совета, Сенатору, Иркутскому, Томскому и Тобольскому генерал-губернатору и кавалеру Ивану Борисовичу Пестелю »), который в свою очередь перенаправлял его надлежащему начальнику губернии (« прошу покорно вас сделать надлежащее распоряжение о приведении изображенного в оном именном высочайшем повелении в надлежащее исполнение»)