

Artur Górak
(Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)

Geneza rosyjskiego systemu kancelaryjnego akt spraw

Nie trzeba uzasadniać, jakie znaczenie dla rozpoznania źródeł pochodzenia urzędowego ma znajomość systemu kancelaryjnego, w którym one powstały. Tymczasem rodzime badania nad rosyjskim systemem kancelaryjnym i jego wpływami na kancelarie polskie są niewystarczające, mimo iż historycy coraz częściej sięgają po źródła wytworzone w tym systemie, którego występowanie w Rosji jak i zbiurokratyzowanej administracji, pokrywa się zasadniczo z epoką imperialną. Powstanie w Rosji urzędów o charakterze biurokratycznym sięga swą genezą czasów Piotra I. Widoczny jest więc związek genetyczny państwowości imperialnej, biurokracji i nowego systemu kancelaryjnego. Historiografia rosyjska związek między administracją biurokratyczną i systemem kancelaryjnym akcentuje do tego stopnia, że klasyfikuje systemy kancelaryjne w ścisłym związku z okresami rozwoju administracji, dzieląc je na system kolegialny i ministerialny. Nazwy te wiążą się nie tylko z nazwami urzędów centralnych – kolegiów i ministerstw, ale i z dominującą konstrukcją organu administracyjnego – kolegiálną i monokratyczną. Rzeczywiście konstrukcja organu ma wpływ niebagatelny na system kancelaryjny a szczególnie na organizację kancelarii i proces przygotowywania aktu.

Z drugiej strony wzorce zastosowane przy reorganizacji administracji Królestwa w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XIX w., nie bez racji nazywanej unifikacją, bezsprzecznie zwracają naszą uwagę na administrację rosyjską. Przy tym konstrukcja zarządów gubernialnych Królestwa, w których skład wchodziły dwa organy – monokratyczny (gubernator) i kolegialny (rząd gubernialny), skłania nas do poszukiwania wyjaśnienia zastosowanych rozwiązań w genezie, tak samo ukonstytuowanych organów w biurokratycznej administracji Rosji. Literatura jednoznacznie wskazuje tu na wiek XVIII, jako na adresata naszych pytań o genezę systemu kancelaryjnego administracji rosyjskiej w drugiej połowie XIX w. zasto-

sowanego w Królestwie Polskim, którego nośnikiem było nie tylko prawo, ale i ludzie (rosyjscy urzędnicy), którzy przynieśli ze sobą cały bagaż doświadczeń i rutyny biurokratycznej tylko częściowo opartej na regulacjach prawnych. Zasady tej kancelarii nie powstały przecież ad hoc, automatycznie dostosowując się do ciągle się przecież zmieniających warunków. Tym bardziej, że możliwości akomodacyjne systemu były hamowane przez regulacje prawne i obyczaje kancelaryjne, które powstały w innych niż polskie warunkach i w odpowiedzi na inne potrzeby. Zgodnie z zasadą mówiącą, że forma starzeje się szybciej niż treść, trudniej nam zrozumieć właśnie formę źródeł wytworzonych przez ten system kancelaryjny. Żeby tego dokonać trzeba się przenieść poza granice ziem polskich i cofnąć w czasie. Niestety literatura przedmiotu nie zawsze chce odpowiadać na nasze pytania toteż będziemy ją konfrontować z dostępnymi źródłami drukowanymi.

W ciągu całego wieku XVIII i XIX kształtuje się system prawa regulującego funkcjonowanie kancelarii urzędów administracji wszystkich szczebli. Dzięki ugruntowanej w tym czasie zasadzie, że zmiany w systemie kancelaryjnym powinny być wprowadzane przez przepisy prawne o często wysokim miejscu w hierarchii aktów prawnych – ukazy carskie, ustawy opracowane przez Radę Państwową i zatwierdzone przez cara itp., dość łatwo otrzymać szczegółowe informacje o przepisach prawnych dotyczących prowadzenia spraw w instytucji wybranego stopnia. Tym bardziej, że prawo rosyjskie zostało skodyfikowane w pierwszej połowie XIX w. W pierwszej kolejności należy tu wymienić rosyjskie akty prawne będące kamieniami milowymi w rozwoju rosyjskiej administracji i kancelarii, takie jak „Генеральный регламент”¹ z 1722 r. i „Общее учреждение министерств” z 1811 r.² Co prawda mówią one o administracji centralnej, ale w Rosji administracja terenowa, nieraz z pewnym opóźnieniem, recypowała rozwiązania z wyższych szczebli. Nie mniej ważne są akty prawne dotyczące administracji terenowej, jak: „Учреждение для управления губерний”³ z r. 1775, „Наказ Гражданским Губернаторам”⁴ i „Положение о порядке производства дел в Губернских Правлениях”⁵ z 1837 r. oraz „Учреждение губернских правлений”⁶. Wszystkie różniejsze zmiany były już tylko kosmetyczne.

¹ „Генеральный регламент или устав, по которому государственные коллегии, також и все оных принадлежащих к ним канцелярий и контор служители, не токмо во внешних и внутренних учреждениях, но и во отправлении своего чина, подданнейше поступать имеют” z 28 lutego 1720 r., [w] *Реформы Петра I. Сборник документов*, сост. В. И. Лебедев, Москва 1937, s. 108-135, <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/general.htm>.

² PSZRI I, t. 31, № 687, „Общее учреждение министерств” z 25 czerwca 1811 r.

³ PSZRI I, t. 20, № 14392, „Учреждение для управления губерний Всероссийския Империи” z 7 listopada 1775 r.

⁴ PSZRI II, t. 12, № 10303, „Высочайше утвержденный общий наказ Гражданским Губернаторам” z 3 czerwca 1837 r.

⁵ PSZRI II, t. 12, № 10304, „Положение о порядке производства дел в Губернских Правлениях” z 3 czerwca 1837 r.

⁶ PSZRI II, t. 20, № 18580, „Высочайше утвержденное учреждение Губернских Правлений” z 2 stycznia 1845 r. z 1845 r.

W tym okresie również pojawia się dość obszerna literatura kancelaryjna. Duże znaczenie miały książki z wzorami listów (письмовники) - zbiory wzorów dokumentów. Pierwsze takie zbiory pojawiły się już w drugiej połowie XVIII w., a od końca XVIII do pocz. XIX w. zaczynają wychodzić regularnie. Znane jest ponad sto takich zbiorów, wydanych do 1917 r. Służyły one za gotowe przykłady aktów stosowanych w kancelarii rosyjskiej, często zastępując lub uzupełniając przepisy prawa. Niektóre z nich poza zbiorem wzorów i przykładów zawierały definicje podstawowych pojęć i klasyfikację wytworów kancelarii. W niniejszym artykule bezpośrednio zostaną wykorzystane tylko dwa z nich: praca В. Вельдбрехта pt. „Общая основания русского делопроизводства с приложением основных его форм”⁷ wydana w 1854 r. i Н. В. Варадинова pt. „Делопроизводство, или теоретическое и практическое руководство к гражданскому и уголовному, коллегиальному и одноличному письмоводству, к составлению всех правительственных и частных деловых бумаг и к ведению самих дел” wydana w 1857 r. Szczególnie ta druga praca budzi uznanie autorów, co prawda jej pierwsze wydanie jest jeszcze niezbyt obszerne, ale już następne, kilkutomowe z 1873 r. jest skarbnicą wiedzy o rosyjskiej kancelarii⁸. Prowadzenie spraw Н. В. Варадинов dzielił na teoretyczne i praktyczne. W teoretycznym znaczeniu делопроизводство to „наука, излагающая правила составления деловых бумаг, актов и самих дел”; praktyczne prowadzenie spraw - to „общий порядок производства дел в присутственных местах по данным законами формам и по установившимся образам деловых бумаг”. Teoretyczne делопроизводство podzielił na cechy zewnętrzne pism urzędowych i cechy wewnętrzne. W rozdziale praktycznym pracy Варадинова nadzwyczaj cenne wydają się opracowana przez niego klasyfikacja dokumentów (sprawy i pisma kancelaryjne, korespondencja urzędowa i «просительские» pisma i sprawy), szczegółowe opisanie każdej formy dokumentu i wzory konkretnych dokumentów dla każdego rodzaju, stanowiące ponad połowę jego obszernej pracy.

Działalność reformatorska Piotra I nie mogła nie dotknąć takiej dziedziny, jak biurowość. Dawne formy biurowości nie odpowiadały już nowym potrzebom i hamowały dalszą pracę nad przekształceniem państwa. Podjęta przez Piotra I reforma centralnej administracji doprowadziła do zniesienia Dumy Bojarskiej i prikazów oraz do stworzenia systemu urzędów centralnych - Senatu i kolegiów. Reforma ta stanowiła punkt wyjścia przy organizowaniu biurowości na nowych podstawach⁹. Zasadnicza przebudowa administracji (m.in. powołanie gubernatorów i kolegiów na miejsce prikazów) nastąpiła w latach 1718-1720. Największy wpływ na decyzje

⁷ В. Вельдбрехт, *Общая основания русского делопроизводства с приложением основных его форм*, Санкт Петербург 1854.

⁸ Н. В. Варадинов, *Делопроизводство, или теоретическое и практическое руководство к гражданскому и уголовному, коллегиальному и одноличному письмоводству, к составлению всех правительственных и частных деловых бумаг и к ведению самих дел*, wyd. I Санкт Петербург 1857, wyd. II Санкт Петербург- Москва 1873.

⁹ К. G. Митяев, *Теория и практика pracy archiwalnej*, Warszawa 1954, s. 25.

Piotra o wprowadzeniu w Rosji kolegów miały doświadczenia Szwecji i państwa Norwesko – Duńskiego, w których jeszcze w XVII w. powstał rozwinięty system centralnych i lokalnych instytucji¹⁰. Po długich poszukiwaniach i testowaniu różnych rozwiązań pojawiają się nowe instytucje biurokratycznego typu i statuty (регламенты), określające ich skład, organizację, kompetencje i tryb urzędowania - prowadzenia spraw.

Pierwszą instytucją nowego typu był Senat¹¹. Z obawy o przeniesienie starych prikazowych porządków do nowej instytucji, nie skorzystano ze „starych” urzędników (djaków i poddajczych), ale zaczęto ściągać zagranicznych specjalistów na stanowiska kancelaryjne. W celu zmiany starych porządków przy Senacie utworzona została specjalna funkcja egzekutora, który miał zapisywać wszystkie wychodzące ukazy do specjalnej księgi i kontrolki o ich wysłaniu i otrzymaniu zwrotnego raportu o wykonaniu ukazu. Przy najmniejszej zwłoce wykonania ukazu egzekutor zobowiązany był donosić o tym prokuratorowi generalnemu. Wszystkie pakiety, adresowane do senatu, przyjmował ober-sekretarz, rozpieczętowywał je i prezentował członkom urzędu. Wyjątek stanowiły pakiety z napisem „tajne”, te przekazywano osobiście prokuratorowi generalnemu Senatu. Wszystkie pisma były wnoszone w rejestr i przekazywane do stołów dla przygotowania do rozpatrzenia na posiedzeniu. Po zakończeniu przygotowania sprawy do prezentacji ober - sekretarz zatwierdzał każdą kartkę podpisem i referował na posiedzeniu kolegium senatorom. Przeczytawszy sprawę, dawał senatorom na przemyślenie i osądzenie pół godziny (do pomiaru czasu miał zegar piaskowy). W złożonych przypadkach na prośbę senatorów ober-sekretarz mógł im dodać pół godziny i więcej, ale tak, aby osądzenie sprawy nie zajęło więcej niż trzy godziny. Po osądzeniu senatorowie pisemnie wyrażali swoją opinię, po czym formułowano i przyjmowano decyzję ogółu - wyrok. Na jego podstawie kancelaria sporządzała ukazy, które były podpisywane przez ober - sekretarza. Po rejestracji i uwierzytelnieniu pieczęcią, wysyłano je zgodnie z przeznaczeniem¹². Po otrzymaniu z Senatu ukazu urząd miał wysłać raport potwierdzający, podobnie jak po wprowadzeniu go w życie¹³.

Początkowo każde kolegium kierowało się swoim statutem organizacyjnym zwanym reglamentem, dopiero potem wprowadzono powszechny - generalny reglament, który ustalił zasady kancelarii nazwanej kolegialną od nazwy nowych urzędów centralnych, nomen omen kierowanych przez organy o charakterze kolegialnym właśnie. Jednak zagadnienia kancelaryjne poprzedziły zainteresowanie Piotra reformą administracji. Nawet słynna tabela rang została wydana po generalnym reglamencie¹⁴. Jeszcze w 1699 r. wprowadzono do obrotu papier stemplowy a

¹⁰ С. М. Троицкий, *Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. Формирование бюрократии*, Москва 1974, s. 30.

¹¹ Тамże, s. 29.

¹² *История развития российского делопроизводства*, на подст. *Организация работы с документами*, ред. В. А. Кудряев, Москва 1998, <http://www.document.ru/readingroom/history/history.asp>.

¹³ Zasada potwierdzania odbioru i wykonania wejdzie na stałe do praktyki urzędowej.

¹⁴ С. М. Троицкий, dz. cyt., s. 36 i 37.

w 1700 r. zakazano stosowania stołbowej formy dokumentu¹⁵. 8 grudnia 1714 r. ustalono terminy załatwiania spraw¹⁶.

Nowej administracji nadano charakter zawodowy rozgraniczając kompetencje poszczególnych organów i poszczególnych stanowisk. Wszyscy pracownicy stali się urzędnikami państwowymi. W konsekwencji niezbędnej specjalizacji ściśle określono zadania poszczególnych stanowisk przyporządkowując im określone nazwy indywidualne. Jednocześnie przeprowadzono podział urzędników na dwie kategorie: 1. członków prezydium uczestniczących w rozpatrywaniu spraw i 2. służbę kancelaryjną, która powinna zapewniać sprawne funkcjonowanie instytucji¹⁷. Podział ten nie pokrywa się ze spotykanym w literaturze polskiej podziałem czynności na merytoryczne i kancelaryjne i odpowiednio na dwie grupy pracowników¹⁸. Natomiast w Rosji a co za tym idzie i w Królestwie w badanym okresie nadal stosowano kryteria ustalone przez generalny reglament¹⁹, chociaż we wspomnianych „письмовниках” podkreśla się znaczenie projektu decyzji lub opinii podanej do zatwierdzenia dla merytorycznej strony aktu²⁰.

Biurokratyzacja oznaczała też obowiązek dokumentowania czynności urzędowych, co powodowało znaczny wzrost produkcji kancelaryjnej a co za tym idzie i personelu urzędów²¹. Pojawi się szereg nowych stanowisk: секретарь, нотариус, переводчик, актуариус, регистратор, канцеляристы, копиисты²². Reglament ustala też kolejność rozpatrywania spraw i określa czas, w którym sprawa powinna zostać rozpatrzona. W pierwszej kolejności w kolegiach rozpatrywano sprawy publiczne a dopiero potem prywatne. Na rozpatrzenie państwowych przeznaczano tydzień, chyba że wymagały zasięgnięcia informacji z prowincji, wtedy dodawano po dwa dni na każde 100 wiorst odległości. Sprawy prywatne („челобитные”) powinny być rozstrzygane w ciągu 6 miesięcy. Za przekroczenie terminów i wszelkie odstępianie od przepisów groziły grzywny, konfiskaty, obcięcie nozdrzy, zesłanie na galery a nawet kara śmierci²³. Początkowo te terminy były dotrzymywane, wkrótce jednak senackie i kolegialne kancelarie zaczęły służyć z opieszałości. Niektóre senackie sprawy, szczególnie sądowe, ciągnęły się latami, i

¹⁵ В. А. Кудряев, dz. cyt.

¹⁶ „Генеральный регламент...”, s. 112.

¹⁷ Тамże, s. 37.

¹⁸ Por. „Do pracowników merytorycznych zaliczamy osoby referujące sprawy i opracowujące projekty pism oraz decydujące ostatecznie o ich treści,...”, - W. Rostocki, *Kancelaria i dokumentacja aktowa urzędów administracji w Księstwie warszawskim i Królestwie Polskim (do 1867 r.)*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1964, s. 6 i 32.

¹⁹ „Канцелярии присутственных мест состояются из Секретарей, Делопроизводителей, Столоначальников, Регистраторов и других чинов, и из канцелярских служителей, по штатам”, „Канцелярия делится на Отделения, Столы или Делопроизводства и тому подобное...” – SZRI, wyd. 1876, t. II, cz. 1, art. 54-55.

²⁰ Вельдбрехт zauważa, że pracownicy „kancelarii” wpływają na treść decyzji a osoby, którym powierzo władzę wykonują czynności kancelaryjne - В. Вельдбрехт, dz. cyt., s. 16-18.

²¹ С. М. Троицкий, dz. cyt., s. 37.

²² „Генеральный регламент...”, s. 122.

²³ Тамże, s. 111-112, 132.

nie każdy z uczestników dożywał rozstrzygnięcia sporu.²⁴ Reglament możliwie szczegółowo opisuje wszystkie kwestie działalności kancelarii, m.in. zalecając aby stoły w kancelarii miały szafki z zamkami do przechowywania akt, i że kanceliści powinni siedzieć nie więcej niż po dwóch przy jednym stole itd. Urząd miał działać stale poza niedzielami i świętami. Członkowie kolegium pracowali pięć godzin zaczynając od godz. 6 lub od 8 w zależności od długości dnia. Pozostali urzędnicy mieli pracować całe dni zaczynając godzinę przed kolegium a kończąc, z polecenia zwierzchnika, w zależności od natłoku zajęć²⁵. W miesiącach letnich każdemu urzędnikowi przysługiwało 4 tygodnie urlopu „в маестности свои ехать летним увеселением забавляться”, ale jednocześnie nie więcej jak 1/3 członków mogła wyjechać²⁶.

Jeszcze w 1699 r. Piotr I wprowadza do obrotu papier stempłowy, w 1700 r. wydaje ukazy o zamianie stołbowej formy dokumentu na zeszytową (kartkową i książkową) uzasadniając decyzję oszczędnością, ponieważ stołby pisano jednostronnie a składki zszywane w zeszyt obustronnie. Kilka zeszytów, zszytych razem i zaopatrzonych w oprawę, stanowiło księgę. Jednak księgi nie zawsze oprawiano, ponieważ oprawa była kosztowna²⁷.

Jednak dopiero generalny reglament wprowadzał powszechne normy prowadzenia spraw i sprawozdawczości, a także całą gamę nowych rodzajów aktów²⁸. Cała korespondencja przychodząca trafiała do sekretarza, który wpisywał na nich numery i daty i po podzieleniu na publiczne i prywatne kolejno przedstawiał kolegium nie mając w nim głosu stanowczego²⁹. W urzędach przewidziano stanowisko tłumacza z języka niemieckiego(!). Wchodzące do urzędu akta przechowywał i prowadził księgę, w której urzędnicy kwitowali ich wypożyczenie do załatwienia i zaznaczał ich zwrot – aktuariusz. Tenże urzędnik dbał też o zaopatrzenie urzędu w papier, pióra, atrament, lak, воск, świece i drewno³⁰.

Sprawa przedstawiana na posiedzeniu kolegium była zapisywana w protokole przez notariusza. Następnie wypowiadali się kolejno, począwszy od najmłodszego, członkowie kolegium i najczęściej jednogłośnie podejmowano decyzję – rezolucję. Co również notariusz wносил do protokołu, który podpisywali obradujący³¹. Ukazy cara i Senatu otwierał tylko prezydent kolegium, który prowadził z tego powodu dwie księgi ukazów wypełnionych i niewypełnionych. Obsługę kancelaryjną prezydenta zapewniał jego odrębny sekretarz. Poza tym i prowadzeniem obrad prezydent sprawował tylko ogólny nadzór a bezpośredni powierzono wicepreziden-

²⁴ В. А. Кудряев, dz. cyt.

²⁵ „Генеральный регламент...”, s. 109 – 110.

²⁶ Тамże, s. 114.

²⁷ В. А. Кудряев, dz. cyt.

²⁸ С. М. Троицкий, dz. cyt., s. 37.

²⁹ „Генеральный регламент...”, s. 112.

³⁰ Тамże, s. 124.

³¹ Do protokołu wpisywano streszczenie wszystkich pism dotyczących sprawy i rozmowy członków. Protokół był co miesiąc przepisywany, oprawiany i zaopatrywany w indeks, tamże, s. 113, 124; С. М. Троицкий, dz. cyt., s. 37.

towi i fiskałowi³². W sali obrad wisiał zegar i stały trzy stoły pokryte sukniem i zaopatrzone w przybory do pisania. Na środku, pod baldachimem – stół obrad, po prawej – sekretarza a po lewej – notariusza. Przed prezydentem zawsze leżała aktualna lista spraw nierozpatrzonych³³.

Sekretarz był kierownikiem kancelarii i tzw. protokołu oraz pośredniczył w kontaktach z petentami przyjmując od nich podania i udzielając informacji. W tym celu prowadził dwie księgi, w których zapisywał sprawy rozstrzygnięte i nie rozstrzygnięte. Po uchwaleniu rezolucji sekretarz dekretował w protokole sprawę do wykonania przez wybranego urzędnika³⁴.

Ukazy i inne pisma na podstawie rezolucji kolegium sporządzali kancelaryści (niektóre aktuariusz) na podstawie zbiorów formularzy. Pisma nietypowe kontrolował sekretarz a ważniejsze sporządzał sam. Pierwsze i drugie trafiały do kopsistów w celu przepisania³⁵. Wszystkie pisma wchodzące po przedstawieniu ich kolegium i wychodzące przed wysłaniem trafiały do registratora, który prowadził dla nich roczne księgi. Pierwsza z nich to журнал, w systemie rosyjskim wyraźnie odróżniany od protokołu, do którego registrator wnosił informacje o każdej sprawie prowadzonej w kolegium i służył jako księga pomocnicza do dwóch pierwszych ksiąg registratutalnych, których było cztery. Do pierwszej oprócz daty, adresata i tytułu sprawy wnoszono literalnie treść pism wysyłanych do cara i Senatu a do drugiej pozostałe pisma wychodzące. Dwie kolejne księgi zawierały pisma wchodzące z rejestrem na początku z podziałem jak przy dwóch pierwszych³⁶. Czystopisy uwierzytelniali podpisem ci członkowie kolegium, którzy akurat byli obecni, kontrasygnował sekretarz i uwierzytelniał pieczęcią w obecności autora konceptu – kancelarysty i wachmistrza³⁷. Jedynie część akt łączono w sprawy a resztę grupowano zgodnie z czynnościami urzędu. Tak np. wchodzące pisma dzielono zgodnie z księgami registratury. Ponadto odrębnie traktowano generalia i tzw. документы, czyli pisma dowodzące jakichś praw najczęściej majątkowych³⁸.

akta spraw zamkniętych przekazywano do dwóch archiwów, z których pierwsze, przy rewizionkolegium, gromadziło akta rachunkowe, a drugie pozostające pod opieką kolegium spraw zagranicznych pozostałe. W urzędzie przechowywano tylko „особливые уставы, регламенты и все те документы и книги, которые в коллегиях и канцеляриях и в конторах для справки, и правила их всегда при них имеют быть”³⁹.

Zasady wprowadzone w generalnym reglaminie w dużej części odnajdujemy w badanym urzędzie (drobiazgowa rejestracja obiegu dokumentów, wpisywanie prezenty, system kontrasygnat in.). Przejdą one również do systemu ministerial-

³² „Генеральный регламент...”, s. 111, 114, 118, 131.

³³ Tamże, s. 120.

³⁴ Tamże, s. 122-124.

³⁵ Tamże, s. 127.

³⁶ Tamże, s. 125, В. А. Кудряев, dz. cyt.

³⁷ „Генеральный регламент...”, s. 113, 116, 122; С. М. Троицкий, dz. cyt., s. 37.

³⁸ К. Г. Митяев, dz. cyt., s. 28-29.

³⁹ „Генеральный регламент...”, s. 130.

nego opartego na zasadzie monokratyczności organu jednak w rządach gubernialnych przetrwa też dużo z procedury przygotowywania i rozpatrywania spraw w trybie kolegiальnym. Podobnie jednak jak i wiele z nakazów Piotra reglament nie był przestrzegany. Nawet najniższym pracownikom kancelarii bardzo często powierzano ważne sprawy, które załatwiali w imieniu władcy. Oni nie tylko przygotowywali projekty decyzji dla wojewody lub rządu gubernialnego i występowali w roli specjalistów w danej dziedzinie, ale często mieli decydujący wpływ na rozporządzenia wychodzące z urzędu. Podobnie było też w urzędach centralnych, gdzie urzędnicy zajmujący określone stanowiska często wykonywali zupełnie inne obowiązki niż przewidziane w reglamente⁴⁰.

Reformy Piotra I w bardzo nieznacznym stopniu zostały recypowane na prowincji i dopiero za panowania Katarzyny II uregulowano te kwestie. Co prawda wydany przez carycę akt - "Учреждения для управления губерний" nie dotyczy bezpośrednio systemu kancelaryjnego, jednak wprowadzenie w życie jego postanowień oznaczało pełną biurokratyzację administracji terenowej. Szczególną rolę Katarzyna II zarezerwowała dla rządów gubernialnych, które miały podlegać jedynie Senatowi i monarsze (z pominięciem kolegiów)⁴¹. Organizację i funkcjonowanie rządów upodobniono do kolegiów i tym samym ugruntowano zasady kancelarii kolegiальной wyrażone w generalnym reglamente. Kancelaria (urząd) rządu gubernialnego dzieliła się na ekspedycje i stoły, których skład nie był ściśle określony przez prawo. Prezydium rządu samo określało liczbę i rodzaj stanowisk oraz wynagrodzenie osób zatrudnionych w kancelarii. Występowały w niej stanowiska spotykane w składzie kancelarii dowolnego Kolegium takie jak sekretarz i, zaliczani do tzw. służby kancelaryjnej, protokolanci, registratorzy, archiwariusze oraz pisarze⁴².

W skład służby kancelaryjnej wchodził: sekretarze (starsi i młodsi), protokolant, registrator, żurnalista, kancelaryści, pisarze, „переводчики” i „толмаче” (jedni tłumaczyli pisma z języków obcych a drudzy wykładali znaczenie zawiłych tekstów członkom prezydium rządu), archiwariusz i kilku innych. Starano się dostosowywać (w praktyce powiększać) skład etatowego personelu do natłoku spraw, mimo to urzędy służyły z opieszałości, bowiem przy tak pracochłonnym systemie kancelaryjnym kancelarie rzadko nadążały na czas przygotować sprawy do rozpatrzenia. Referat musiał zawierać praktycznie całe teksty aktów dotyczących sprawy oraz literalne wyciągi z odpowiednich praw (a nie tylko odesłanie do odpowiedniego paragrafu). Poszczególne wątki sprawy należało omówić zbierając informacje z innych podobnych spraw a nieraz trzeba było się konsultować z innymi urzędami. Bardzo szczegółowo dokumentowano proces podejmowania decyzji przez organ kolegiальный w protokóle („протокол”) lub nieco uproszczonym dzienniku („журнал”)⁴³. „Учреждение” Katarzyny II rozbudowało system

⁴⁰ С. М. Троицкий, dz. cyt., s. 39-40.

⁴¹ PSZRI I, t. 20, № 14392, „Учреждение для управления губерний Всероссийския Империи” z 7 listopada 1775 r., art. 413.

⁴² Т. Н. Виноградова, *Законодательные акты первой половины XIX века об организации и делопроизводстве губернских правлений*, „Управление персоналом” № 2:2000, <http://www.karelia.ru/psu/Chairs/PreRev/Delo/toppage9.htm>.

(„журнал”)⁴³. „Учреждение” Katarzyny II rozbudowało system rejestracji obiegu pisma. Już po wpłynięciu pismo zapisywano w dzienniku ogólnym a następnie referatowym. Do rejestracji toku załatwiania sprawy służył настольный реестр, w którym kwitowano kolejne przekazanie pisma w obrębie jednego urzędu; nawet między stołami jednego wydziału czy poszczególnymi pracownikami. Odrębnie rejestrowano ukazy, w czym należy upatrywać początków stosowanego później podziału akt na narяды i дела. W dalszym ciągu zachowano podział dzienników podawczych uwzględniający miejsce w hierarchii odrębnie ewidencjonując pisma do władz wyższych. Utrzymał się też zwyczaj obszernego wpisywania do rejestrów treści pism⁴⁴.

Jak widać zagadnienie podległości, równorzędności czy nadrzędności miało szczególne znaczenie dla systemu kancelaryjnego i właśnie na hierarchię organów kładzie nacisk „Учреждение для управления губерний”⁴⁵. Aktem tym uregulowano porządek kontaktowania się między sobą wyższych, centralnych i terenowych organów władzy. Zgodnie z nim Senat i kolegia wysyłały do gubernatorów i rządów gubernialnych ukazy i otrzymywały od nich raporty i doniesienia. Gubernator do kolegialnych organów gubernialnych (m.in. rządu gubernialnego) wysyłał przedłożenia a otrzymywał od nich przedstawienia. Rząd gubernialny wysyłał podległym organom administracji lokalnej ukazy. Organy nie podlegające jedne drugim lub pozostające na tym samym szczeblu w hierarchii kontaktowały się za pomocą komunikatów (сообщений). Ten hierarchiczny porządek wzajemnych odniesień przetrwał prawie bez zmian do końca istnienia Cesarstwa Rosyjskiego⁴⁶.

System kancelaryjny spowalniał działanie administracji toteż mimo zdawkowego potraktowania w „Учреждении” próbowano go reformować w kolejnych aktach. W 1784 r. wydano ukaz „О составлении общего положения к скорейшему производству дел”, w którym polecono generał-gubernatorom i gubernatorom „орасование однородного регламину dotyczącego porządku kancelaryjnego przechowywania spraw”, a także „znalezienie środków celem szybszego prowadzenia spraw”. Jednocześnie należało przedstawić, jakie w powierzonych im guberniach, w rządach gubernialnych i innych instytucjach wydano w tych sprawach rozporządzenia i jakie obowiązywały formy. Zbierano także opinie kolegów o wadach i zaletach ówczesnego systemu. Najwyraźniej zamierzano wydać akt prawny, reglamentujący i modernizujący kancelarię lokalnych instytucji, wkrótce po przeprowadzeniu ich reformy. Tak się jednak nie stało i w praktyce kancelaryjnej lokalne instytucje kierowały się nadal generalnym reglamentem⁴⁷.

⁴³ В. А. Кудряев, dz. cyt.

⁴⁴ К. Г. Митяев, dz. cyt., s. 34.

⁴⁵ PSZRI I, t. 20, № 14392, „Учреждение для управления губерний Всероссийския Империи” z 7 listopada 1775 r., art. 432.

⁴⁶ В. А. Кудряев, dz. cyt.; Л. Е. Шепелёв, *Чиновный мир России XVIII – начало XX в.*, Санкт Петербург 1999, s. 48.

⁴⁷ Т. Н. Виноградова, *Законодательные акты...*, dz. cyt.

Do ukształtowanego za panowania Katarzyny II w systemie kontaktowania, opartego na hierarchii organów administracji, dostosowały się ministerstwa organizowane w pierwszych dziesięcioleciach następnego wieku. Od wyżej stojących instytucji ministerstwa dostawały: od cesarza - ukazy i polecenia (повеления); od Rady Państwa - najwyżej zatwierdzone opinie; od Senatu - ukazy senackie; od Komitetu Ministrów - wypisy z dziennika jego posiedzeń. Ministrowie do wyżej postawionych instancji kierowali referaty (доклады), opinie, przedłożenia, przedstawienia. Z równymi instytucjami ministerstwa wymieniały się za pośrednictwem odniesień, komunikatów, listów oficjalnych zaś organom podległym wysyłały polecenia (предписания) a otrzymywały od nich raporty, doniesienia i przedstawienia⁴⁸. Jeżeli chodzi o pozostałe elementy systemu kancelaryjnego powołanie ministerstw okazało się przełomem. Zmiany były na tyle głębokie, że system ten nazwano ministerialnym. Jego podstawowym elementem był jednoosobowy tryb podejmowania decyzji, co w zasadniczy sposób wpłynęło na proces decyzyjny a więc i na tzw. „załatwianie sprawy”, mniej na jej wpłynięcie do urzędu.

Zasady kancelarii kolegialnej nie znikły jednak wraz z ich powstaniem. Wręcz przeciwnie stały się częścią nowego systemu podobnie jak kolegia, które początkowo weszły w skład nowych organów a potem zostały zastąpione przez rady przy ministrach. W ministerialnym systemie kancelaryjnym panowały „stare” zasady sporządzania pism, np. referatów, w których wymagano powtórzenia słowo w słowo wszystkich pism należących do sprawy. Sprawy w ten sposób osiągały ogromne rozmiary. Dopiero około połowy XIX w. ukształtował się nowy porządek przedstawiania sprawy w formie krótkiej zapiski - wyłożenia tylko samej istoty zagadnienia⁴⁹.

W ministerstwach dominują jednak rozwiązania nowe. Ostatecznie zasady kancelarii ministerialnej zostały ugruntowane w 1811 r. w postaci „Общего учреждения министерств” - aktu ustawodawczego, określającego cały system ustroju ministerialnego, włączając w to system kancelaryjny⁵⁰. Ta ustawa jest następnym po generalnym reglaminie aktem tak wysokiej rangi obejmującym wszystkie aspekty funkcjonowania kancelarii. Regulacja ministerialnego „делопроизводства” w „Общем учреждении министерств” stała się wzorem dla innych, niższych organów administracji podobnie jak system kancelaryjny kolegów⁵¹. Zagadnieniom procedury załatwiania spraw poświęcono odrębny tytuł ustawy dzieląc go na trzy zasadnicze momenty: wpłynięcie, prowadzenie i wysłanie, co wejdzie do kanonu opisu obiegu pisma w urzędach rosyjskich. Tytuł uzu-

⁴⁸ B. A. Кудряев, dz. cyt.

⁴⁹ К. Г. Митяев, dz. cyt., s. 35.

⁵⁰ М. Приходко, *Создание министерской системы управления в России первой трети XIX века*, „Два Века. Журнал российской истории XVIII и XIX столетия”, № 4, <http://www.dvaveka.pp.ru>.

⁵¹ O zjawisku resortowego powielania wzorców kancelaryjnych w Rosji patrz: F. Ramotowska, *Uwagi o księgach kancelaryjnych i archiwalnych urzędów polskich i rosyjskich XIX wieku*, „Studia Żródłoznawcze”, t. 21, s. 69.

pełniono jeszcze omówieniem zasad rewidowania działalności urzędu i sprawozdawczości.

Konsekwencją monokratycznej budowy organu było wyodrębnienie biura obsługującego ten organ – kancelarii ministra na czele z dyrektorem oraz wydzielenie grupy spraw z kompetencji departamentów ministerstwa. Tak więc bezpośrednio do kancelarii ministra wpływały: pisma od władz wyższych i równych, pisma szczególnej wagi (z notą „нужное”), odpowiedzi na polecenia ministra, skargi na departamenty i sprawy tajne oznaczane notą „в собственные руки”⁵². Pisma przyjmowali urzędujący całodobowo dyżurni a następnie trafiały do dyrektora kancelarii, który pisma tajne pilne i ważne od razu przekazywał ministrowi w celu dekretacji i szybkiego załatwienia. Pozostałe pisma po otwarciu i naniesieniu prezenty były przedstawiane raz dziennie i każde z nich minister mógł przekazać do załatwienia w kompetentnym departamencie. Następnie pisma wpisywano do dziennika i kierowane do odpowiedniego wydziału kancelarii celem wykonania rezolucji wydanej przez ministra a naniesionej przez dyrektora⁵³. Jeśli sprawa wymagała przedstawienia informacji, wyciągu z praw lub akt, czy wyjaśnienia do działu się to w postaci notatki służbowej (записка) z podpisem kierownika wydziału i kontrasygnatą sekretarza lub kierownika referatu. Dyrektor i kierownicy wydziałów kancelarii ministra mogli żądać od podległych ministerstwu urzędów wszelkich potrzebnych informacji i wiadomości (справок и сведений)⁵⁴.

Kancelaria ministra, podobnie jak departamenty, prowadziła ogólny dziennik dla pism wpływających, ponadto każdy wydział (kancelarii i departamentów) prowadził własny dziennik pism przekazanych do załatwienia. Wszystkie te dzienniki dzieliły się na trzy części: do pierwszej wnoszono najwyższe ukazy imienne i także polecenia (повеления), do drugiej pisma zwykłe a do trzeciej tajne⁵⁵. Pisma po wpisaniu do dziennika ogólnego były rozdzielane między departamentami i wydziałami kancelarii zgodnie z podziałem kompetencji lub adresem. Rozumiejąc zagrożenie wynikające z przekazywania pism o podobnej treści do załatwienia różnym komórkom zastrzeżono, że zasadniczo kancelarie ministrów powinny zajmować się wykonywaniem tylko spraw specjalnych i wynikających z poleceń ministrów a sprawy zwykłe miały załatwiać departamenty⁵⁶.

Pisma tajne, pilne lub przekazane do załatwienia przez departament z polecenia ministra załatwiano od ręki a pozostałe po ich otrzymaniu były uzupełniane wszelkimi niezbędnymi informacjami i w oznaczonym czasie referowane dyrektorowi przez kierowników wydziałów. Celem likwidacji zbędnej pracy, pisma referowano w oryginale bez specjalnych wyciągów z akt. Jeśli sprawa istotnie wymaga-

⁵² PSZRI I, t.31, № 24686, „Общее учреждение министерств” z 25 czerwca 1811 r., § 71, 72, 73.

⁵³ Tamże, § 95.

⁵⁴ Tamże, § 96, 97; Н. П. Ерошкин, *Крепостническое самодержавие и его политические институты (первая половина XIX века)*, Москва 1981, s. 81.

⁵⁵ K. G. Mitajew, dz. cyt., s. 35.

⁵⁶ Sprawę najszybciej załatwić mogła komórka wyspecjalizowana i posiadająca odpowiednie informacje i materiały a przy braku planu akt zachodziła obawa, że materiały o podobnej treści zostaną rozproszone – PSZRI I, t. 31, № 24686, „Общее учреждение министерств” z 25 czerwca 1811 r., § 79, 80, 81, 82.

ła wyjaśnienia lub porównania z poprzednim postępowaniem to w wydziale sporządzano notatkę (записка) o niej z podpisem kierownika wydziału i kontrasygnatą kierownika stołu i przedstawiano dyrektorowi. Zasadniczo wszelkie справки, сведения, записки, переводы itp. mogły być przedstawiane tylko po podpisaniu ich przez tych, którzy je sporządzili⁵⁷.

Do departamentów (poza pismami skierowanymi przez ministra) miały wpływać sprawy następujące: polecenia (предписания) ministra, pisma od innych departamentów i wydziałów, przedstawienia organów podległych w sprawach zwykłych i wymagających wyjaśnienia, odpowiedzi na polecenia ministra wychodzące z departamentu a nie z kancelarii, żądane informacje i wiadomości terminowe. System rejestracji był podobny jak w kancelarii ministra i obejmował dziennik ogólny i trzyczęściowy specjalny (wydziałowy) oraz dodatkowy rejestr prowadzony przy dyrektorze dla nadzorowania załatwiania pism pilnych⁵⁸.

Zasadniczo stosowano trzy tryby załatwiania spraw i odpowiednio do tego dzielono sprawy na zwykłe⁵⁹, nadzwyczajne⁶⁰ i pilne („не терпящие времени”)⁶¹. Sprawy zwykłe załatwiano w obrębie departamentu sporządzając pisma wykonawcze w wydziale, które po podpisaniu ich przez dyrektora i kontrasygnowaniu przez kierownika wydziału były natychmiast wysyłane. Pisma informujące podpisywał tylko kierownik wydziału. Pisma wychodzące w sprawach zwykłych przedstawiano ministrowi tylko jeśli kierowane były do organów mu równych lub takie, które dotyczyły spraw zastrzeżonych przez ministra, np. przemiany kadrowe lub sprawy finansowe⁶². W latach czterdziestych do ministerstwa spraw wewnętrznych wpływało z każdej guberni 150 terminowych wiadomości i doniesień rocznie. Część tych doniesień była potrzebna do układania z kolei sprawozdań ministerstwa, ale większość z nich podszywano, numerowano, oprawiano i przekazywano do archiwum. Nadmiernie scentralizowana maszyna biurokratyczna każdego resortu nie mogła przetrwać całego wpływającego materiału informacyjnego⁶³.

⁵⁷ Tamże, § 98, 99, 100, 101.

⁵⁸ Polecenia ministra wnoszono do drugiej a nie jak można by sądzić do pierwszej części dziennika – Tamże, § 83-85, 87, 89.

⁵⁹ Do spraw zwykłych zaliczano korespondencję typową, wpływającą w ustalonym czasie i na ustalonych zasadach, od organów podległych, np. „срочные ведомости”, „донесения” potwierdzające otrzymanie polecenia ministra, wnioski o mianowanie, zwolnienie, paszport, nagrodę oraz pisma załatwiane w postaci pouczenia o obowiązujących przepisach, poinformowania, ogłoszenia w cyrkularzu – Tamże, § 103.

⁶⁰ Pod pojęciem spraw nadzwyczajnych rozumiano takie, które wymagają wydania nowych przepisów lub podjęcia środków specjalnych – Tamże, § 106.

⁶¹ Natomiast za sprawę „не терпящую задержки” uznawano: „1. Исправление каких-либо хозяйственных заведений, коих расстройство могло бы навлечь важные убытки или остановить их действие. 2. Наполнение праздных мест, в отвращение запущения дел или беспорядка в управлении. 3. Разрешение дел, имеющих срочное время, законом, обстоятельствами, или существом их определяемое. 4. Установление каких-либо мер, операций или заведений, коих дальнейшее действие могло бы причинить неизбежный убыток и вред. 5. Разрешение дел, заключающих в себе участь подсудимых. 6. Разрешение дел относительно собственности частных людей, в коих умедление может произвести важные потери” – Tamże, § 107.

⁶² PSZRI I, t. 31, № 24686, „Общее учреждение министерств” z 25 czerwca 1811 r., § 104-105.

⁶³ Н. П. Ерощкин, dz. cyt., s. 82.

Sprawy nadzwyczajne i pilne kierownik wydziału referował dyrektorowi „без малейшего умедления” doglądając wykonania poleceń i wysłania decyzji, gdzie należy i w odpowiednim czasie (w zależności od odległości do miejscowości, czasu i okoliczności). Wszelkie sprawy nadzwyczajne i w ogóle sprawy, które wymagały decyzji ministra po wyjaśnieniu ich w departamencie przedstawiane były ministrowi w postaci notatek (записками) z opinią dyrektora i jego podpisem oraz kontrasygnatą kierownika wydziału⁶⁴. Decyzja ministra była w skrócie nanoszona na te notatki przez dyrektora i według nich sporządzano pisma wykonawcze w wydziałach. Decyzje te były albo ostateczne albo zawierały tylko opinię ministra i były przedstawiane na najwyższe zatwierdzenie. W pierwszym przypadku przygotowywano w wydziałach pod nadzorem samego dyrektora odpowiednie pisma, które przedstawiano ministrowi do podpisu a przedtem na znak sporządzenia tych pism zgodnie z decyzją ministra były kontrasygnowane przez dyrektora. Pisma drugiego rodzaju czyli opinie realizowano w postaci referatu lub notatki (докладе или записке) ministra, z podpisem jego i kontrasygnatą dyrektora⁶⁵.

Niektóre pisma, które wpłynęły do ministerstwa mogły być najpierw przedstawione do zaopiniowania jakiemuś kolegialnemu ciału doradczemu (radzie ministra, prezydium wydziału lub innemu, specjalnie powołanemu)⁶⁶. Sprawy wpływały do rady bezpośrednio z departamentu lub z kancelarii ministra. Jednak żadna sprawa nie mogła być rozpatrywana przez Radę bez uprzedniego rozpatrzenia w odpowiednim departamencie. Sprawy wymagające wydania nowych postanowień, praw, ustaw i statutów przedstawiano radzie w postaci notatek (записок) zawierających przedstawienie sprawy, przyczyny i konieczność nowych postanowień lub zmiany istniejących aktów prawodawczych oraz projekt takiego postanowienia. Każda notatka zawierała opinię dyrektora odpowiedniego departamentu. Uchwały Rady zapisywano w dzienniku, który sporządzano pod specjalnym kierownictwem dyrektora kancelarii, do którego mniejszość mogła wносить votum separatum. Dziennik ten dyrektor kancelarii przedstawiał ministrowi, od którego zależało czy przyjąć opinię rady, co wyrażało się jego własnoręczną notą - “Исполнить”. Uchwały rady w części spraw⁶⁷, po zatwierdzeniu przez ministra, były wykonywane przez departament. We wszelkich sprawach przekraczających uprawnienia ministra uchwały rady przedstawiane były przez niego władzom wyższym (monarcha, Rada Państwowa, Senat Rządzący)⁶⁸. Gdy sprawa miała być przedstawiona na zatwierdzenie monarchy, opinię rady przedstawiano jedynie w skrócie, w referacie lub notatce, a pod nią wniosek ministra. Rada sama nie miała władzy wykonawczej, więc jej zatwierdzone opinie trafiały do wykonania do od-

⁶⁴ W tym celu każdy dyrektor departamentu miał wyznaczone godziny referowania – PSZRI I, t.31, № 24686, „Общее учреждение министерств” z 25 czerwca 1811 r., § 108-110.

⁶⁵ Tamże, § 111-114.

⁶⁶ Tamże, § 90, 115.

⁶⁷ Tamże, § 133.

⁶⁸ Tamże, § 134.

powiedniego departamentu⁶⁹. Podobne zasady obowiązywały, gdy prawa była rozpatrywana przez inne ciała doradcze⁷⁰.

Pisma wychodzące również dzielono na korespondencję ministra i departamentów.⁷¹ Tę pierwszą stanowiły ogłoszenia najwyższych ukazów wydanych „на имя Министра состоявшихся или на представления его последовавших”, przedstawienia do władz wyższych⁷² i korespondencja z władzami równymi (ministrami, generałami – gubernatorami), polecenia dla podległych departamentów i sprawy tajne. Korespondencję ministra sporządzano w kompetentnym departamencie i po kontrasygnowaniu przez dyrektora departamentu przedstawiano ministrowi do podpisu. Minister mógł polecić poprawić lub uzupełnić pismo pod swoim kierownictwem i wtedy dyrektor nie musiał już go kontrasygnować, ale aby nie utraciło ono łączności ze sprawą odsyłało je do departamentu i zapisywano do dziennika razem z innymi, po czym je wysyłało. Pisma tajne i te, które były sporządzane z polecenia ministra, ale nie należące do kompetencji departamentów, przygotowywano w kancelarii ministra i przedstawiane były przed wysłaniem ministrowi przez jej dyrektora lub kierownika jednego z jej wydziałów⁷³. Wszystkie pozostałe pisma stanowiły korespondencję departamentów za wyjątkiem przypadków, gdy to minister wysłał w sprawie ponaglenie (подтверждение или понуждение)⁷⁴.

Korespondencja departamentu wychodziła z niego w określonej formie, z podpisem dyrektora i kontrasygnatą kierownika wydziału. Pisma zawierające żądanie informacji lub komunikujące jakieś informacje (сведения, запросы, справки itp.) były podpisywane przez kierownika wydziału i wysyłane po kontrasygnacie kierownika stołu. Wszystkie pisma z kancelarii lub departamentu wnoszono do dziennika pism wychodzących. Tu i tu prowadzono dwa takie dzienniki: ogólny i specjalny. Do ogólnego wnoszono pisma ze skrótowym oddaniem ich treści a do specjalnego wpisywano pisma wychodzące z poszczególnych wydziałów departamentów i kancelarii w całości. Dziennik specjalny dzielił się na trzy części, w które wnoszono: ukazy najwyższe wychodzące z ministerstwa, korespondencję ministra lub departamentu, pisma tajne⁷⁵.

Dla przyśpieszenia biegu spraw ustalono, że pisma wysyłało bezpośrednio z wydziału po zapisie ich treści do ogólnego dziennika a do dziennika specjalnego wnoszono je na podstawie отпусков pozostawionych przy sprawie. Minuty wysyłanych pism (отпуски) powinny być kolacjonowane (сверены) i kontrasygnowane przez kierownika stołu⁷⁶. Ostatnim etapem było przestawienie pieczęci departamen-

⁶⁹ Тамże, § 117-118, 120, 127-132.

⁷⁰ Тамże, § 135.

⁷¹ Тамże, § 148 i 149.

⁷² W najbardziej złożonych przypadkach objętość przedstawień osiągała setki stron - Л. Е. Шенерёв, dz. cyt., s. 51.

⁷³ PSZRI I, t. 31, № 24686, „Общее учреждение министерств” z 25 czerwca 1811 r., § 150, 152-154.

⁷⁴ Тамże, § 151.

⁷⁵ Тамże, § 155-159, 161; Odrębny ogólny dziennik pism wychodzących prowadzono dla pism tajnych, тамże, § 160.

⁷⁶ Тамże, § 165.

tu lub kancelarii pozostającej pod opieką dyrektora i wypożyczaną kierownikowi wydziału, zapakowanie do koperty, adresowanie jej i wysłanie⁷⁷. Dzienniki pism wychodzących posiadały rubrykę przeznaczoną do zapisania informacji o wykonaniu wysyłanego pisma, które zobowiązane było komunikować każdy urząd w postaci raportów. W istocie te informacje (сведения) wykorzystywano dla kontroli wykonywania dokumentów; dopóty sprawy nie uznano za zamkniętą, dopóki nie otrzymano raportu o wykonaniu lub o niemożliwości wykonania decyzji z jakichś przyczyn⁷⁸.

Minuty wszystkich pism włączano do spraw i zdawano w swoim czasie do archiwum na podstawie odpowiednich spisów. Ponadto w archiwum prowadzono jeszcze dwa ich rodzaje – ogólny alfabetyczny i specjalny dla każdego wydziału. Sprawy i wyciągi ze spraw nie mogły opuszczać archiwum bez zgody dyrektora departamentu, a z wydziału do wydziału przechodziły po zapocam kierowników wydziałów⁷⁹.

System kancelaryjny nie był jedynie instrumentem wykonywania władzy, ale mógł też służyć do wpływania na stronę merytoryczną zarządzania. W związku z tym kancelaria była jednym z podstawowych przedmiotów kontroli⁸⁰. Minister mógł sam ją przeprowadzać sprawdzając sprawy lub kierować w tym celu urzędników. Ponadto, co miesiąc dyrektorowie rewidowali załatwione i niezałatwione sprawy na podstawie dzienników spraw wchodzących i wychodzących i zdawali sprawę (do 5 dnia każdego miesiąca) ministrowi (w postaci sumarycznej) a z tych informacji na koniec roku kancelaria przygotowywała ogólną informację⁸¹. Rewizja obejmowała kontrolę porządku przechowywania dokumentów i spraw, poprawności ich budowy, terminów rozpatrzenia i przyczyn opóźnień⁸². W ministerstwach sporządzano trzy rodzaje sprawozdań: o sumach, o sprawach i sprawozdanie в видах и предположениях к усовершенению каждой части. Pierwszy rodzaj zawierał wszelkie dysponowanie pieniędzmi. Drugi był przedstawiany przez departamenty co roku w marcu i zawierał sprawozdanie z działalności. Trzeci rodzaj sprawozdania przedstawiał minister monarsze o działalności resortu i planach na rok następny⁸³.

Wraz z utworzeniem ministerstw i postęпами centralizacji rozmiary korespondencji instytucji gubernialnych zaczęły szybko rosnąć prowadząc do nieraz kilkuletnich opóźnień w załatwianiu spraw. Przy takim stanie rzeczy, wraz z licznymi projektami reorganizacji lokalnego zarządu, dla władz większego znaczenia zaczęły nabierać sprawy praktyczne, takie jak zwiększenie obsady personalnej zarządu gubernialnego i racjonalizacja ich systemu kancelaryjnego. Początkowo próbowano ratować sytuację przyznając większe sumy na wydatki

⁷⁷ Тамże, § 166.

⁷⁸ В. А. Кудряев, dz. cyt.

⁷⁹ PSZRI I, t. 31, №24686, „Общее учреждение министерств” z 25 czerwca 1811 r., § 162-164.

⁸⁰ Л. Е. Шепелёв, dz. cyt., s. 47.

⁸¹ Тамże, § 168-173.

⁸² В. А. Кудряев, dz. cyt.

⁸³ PSZRI I, t. 31, № 24686, „Общее учреждение министерств” z 25 czerwca 1811 r., § 178, 192-193, 199-202; K. G. Mitiajew, dz. cyt., s. 35.

bowano ratować sytuację przyznając większe sumy na wydatki kancelaryjne⁸⁴, zwiększając liczbę radców oraz tworząc stanowiska asesorów i urzędników do specjalnych poruczeń. Dopiero w 1835 r. wprowadzono rozwiązania generalne, które objęły jednak tylko sprawy kadrowe a nie kancelaryjne. Rządy gubernialne kierowane przez organ kolegialny stosowały system kancelaryjny oparty na generalnym reglamencie. System ten, w powszechnej opinii był dosyć skomplikowany i pracochłonny toteż na początku XIX w. zaczęły się pojawiać różne projekty uproszczenia go⁸⁵. Ostatecznie opracowano kilka ustaw, z których trzy pt. „Наказ гражданским губернаторам”, „Положение о порядке производства дел в Губернских Правлениях” i „Штаты губернских и уездных учреждений” bezpośrednio dotyczą omawianego zagadnienia. Projekty zatwierdzono 3 czerwca 1837 r. i od 1 stycznia 1838 r. zaczęły wchodzić w życie.

Wszystkie gubernie podzielono na trzy kategorie, w zależności od której określono skład urzędu i kancelarii (liczbę urzędników kancelarii i służby kancelaryjnej). Kolegium rządu, pod przewodnictwem gubernatora, składało się z czterech radców⁸⁶, z których starszy nosił miano wicegubernatora (do tego czasu związane z kierowaniem izbą skarbową). Sprawy prowadzono w kancelarii rządu podzielonej na cztery wydziały kierowane przez członków prezydium. W zależności od liczby spraw wydziały dzielono na odpowiednią ilość stołów - referatów. Co prawda liczba stołów w jednym rządzie była określona przez prawo, ale prezydium rządu mogło dowolnie rozkładać je między wydziałami.

Pierwszy wydział, którym kierował wicegubernator, składał się z sekretarza (lub „kierownika spraw rządu”), głównego registratora i jego pomocnika, registratora danego wydziału, kierowników stołów, ich pomocników i kancelistów. Ten wydział zapewniał obsługę kancelaryjną prezydium rządu i prowadził najważniejsze sprawy: wprowadzenie w życie praw i postanowień rządu i gubernatora, nadzór nad ich wykonaniem oraz sprawy przemian kadrowych i wynagrodzeń urzędników. W pierwszym wydziale skoncentrowano większość spraw kancelaryjnych, rachunkowych i egzekutorskich urzędu takich jak nadzór nad przestrzeganiem reguł obiegu i sporządzania aktów oraz zaopatrzenie we wszelkie materiały, zarządzanie dyżurami i porządek w biurach. W skład wydziału wchodziły lub jemu podlegały: registratura, archiwum i typografia. Wydziałowi podlegała służba kancelaryjna i pomocnicza. W 1837 r. po raz pierwszy tak dokładnie i systematycznie wyłożono zasady funkcjonowania organu i urzędu szczebla gubernialnego.

Wtedy też pierwszy raz precyzyjniej opisano kancelarię gubernatora, która formowała się od początku wieku, co miało ścisły związek z odchodzeniem przez

⁸⁴ Z tej pozycji budżetu czerpano środki na najem kancelistów.

⁸⁵ W preambule do tych ustaw czytamy: „Положение и успешность действий местных губернских и уездных начальств всегда обращали на себя особенное Наше внимание. Прежде всего признано было нужным доставить чиновникам, в губерниях служащим, соразмерное с возросшими потребностями содержание: сие исполнено улучшением, по указу Нашему от 9 Января 1835 года, губернских и уездных штатов” - PSZRI II, t. 12, № 10303, „Высочайше утвержденный общий наказ Гражданским Губернатором” z 3 czerwca 1837 r.

⁸⁶ Kancelarie rządów gubernialnych obu stolic dzieliły się na 5 wydziałów.

władze od form kolegialnych na rzecz monokratycznych i rozbudowywanie ich kompetencji. W jej pracach, poza korespondencją gubernatora, dominuje przygotowywanie przeróżnych sprawozdań⁸⁷. W kancelarii nie było ustalonej liczby stołów – referatów, które tworzone w zależności od potrzeb. Najczęściej spotyka się stół tajny i karny lub nie stosowanie nazw tylko numerowanie tych komórek⁸⁸.

Jednak zamiast spodziewanego uproszczenia systemu kancelaryjnego i skrócenia procedury, gubernatorowie donosili do MSW o jego brakach i trudnościach związanych z jego wprowadzeniem i stosowaniem. Zarzucano przepisom jeszcze niedostateczną szczegółowość i nadmierne obciążenia gubernatorów⁸⁹. W odpowiedzi wydano w 1845 r. kolejny akt prawodawczy, tym razem regulujący organizację i funkcjonowanie rządów gubernialnych pt. „Высочайше утвержденное учреждение Губернскихъ Правлений”⁹⁰.

Z nowości organizacyjnych należy wymienić wzmocnienie pozycji wicegubernatora jako zastępcy gubernatora i wykreowanie go na zwierzchnika urzędu gubernialnego. Nad prawidłowością toku urzędowania w wydziałach czuwali radcy, a w kancelarii starszy sekretarz, natomiast w całym rządzie wicegubernator⁹¹. Rząd zgodnie z ustawą składał się z organu – prezydium i kancelarii, czyli urzędu. Ta z kolei składała się z wydziałów i kancelarii prezydium, kierowanej przez starszego sekretarza (dla odróżnienia od sekretarzy wydziałowych). W jej skład wchodził dwaj jego pomocnicy (jeden z nich kierował stołem rewizyjnym, a drugi jednocześnie mógł być tłumaczem), registrator i egzekutor (obaj z pomocnikami) i kanceliści. Kancelaria poza obsługiwaniem prezydium zajmowała się przyjmowaniem i ekspedycją pism oraz ich rejestracją. Ponadto w jej ramach działały stoły egzekutorski i rewizyjny oraz prowadzono sprawy tajne⁹².

Każdy wydział znajdował się pod kierownictwem jednego z trzech radców i składał się z sekretarza, naczelników stołów i ich pomocników oraz kancelistów. Jeśli w 1837 r. prawo rozdzielało sprawy między wydziały, to w 1845 r. zalecono jedynie rozdzielać sprawy między wydziały w taki sposób, aby jednorodne sprawy prowadzono razem, w jednym wydziale, wedle możliwości i w jednym stole, i aby ich liczba była równa pomiędzy wydziałami. W tych celach każdy gubernator na podstawie postanowienia rządu gubernialnego zobowiązany był przedstawić do zatwierdzenia ministra spraw wewnętrznych „rozpisanie przedmiotów” na wydziały w związku z potrzebami guberni. Zakazano przekazywania raz przydzielonych spraw z wydziału do wydziału, chociaż gubernator miał prawo przekazać sprawę „do prowadzenia” osobiście wybranemu radcy⁹³.

⁸⁷ PSZRI II, t. 12, cz. 2, załączniki do № 10303, s. 60-83.

⁸⁸ Т. Н. Виноградова, *Из истории канцелярии*, www.karelia.ru/psu/Chairs/PreRev/Delo/toppage22.htm.

⁸⁹ Т. Н. Виноградова, *Законодательные акты...*, dz. cyt.

⁹⁰ PSZRI II, t. 20, № 18580, „Высочайше утвержденное учреждение Губернскихъ Правлений” z 2 stycznia 1845 r.; F. Ramotowska, dz. cyt., s. 70-72.

⁹¹ Тамże, art. 37.

⁹² Тамże, art. 8, 49.

⁹³ Т. Н. Виноградова, *Законодательные акты...*, dz. cyt.

W ustawie z 1845 r. wszystkie sprawy rządu gubernialnego zostały podzielone na trzy kategorie: sądowe, rozporządzające i wykonawcze. Sprawy sądowe rozstrzygano na posiedzeniach rządu większością głosów; rozporządzające wnoszono na posiedzenie rządu, ale do ich ostatecznego rozstrzygnięcia wymagane było zatwierdzenie gubernatora; wykonawcze sprawy rozstrzygało prezydium wicegubernator lub poszczególni jego członkowie jako kierownicy wydziałów. To pozwoliło uwolnić gubernatora od czytania i niektórych nieistotnych pism, których wykonanie polegało jedynie na zastosowaniu rozwiązań rutynowych⁹⁴.

Wpływające do rządu pakiety były przyjmowane i kwitowane w księgach roznośnych przez dyżurnych, którzy zapisywali wszystkie widoczne na nich numery do księgi dyżurnej rządu i przedstawiali je niezwłocznie starszemu sekretarzowi. Jeśli posiedzenie prezydium już się zakończyło, to pakiety z adnotacją „секретное”, „нужное” i zawierające ukazy Senatu, niezwłocznie odnosiło się do domu wicegubernatora z zaznaczeniem tego w księdze ręką starszego dyżurnego, a wicegubernator podejmował konieczne decyzje. Zwykle pakiety w święta dyżurni przekazywali swoim zamiennikom, zaś w pozostałe od razu sekretarzowi, który w ich obecności wraz z registrarzem sprawdzał czy ich zawartość zgadza się z numerami wypisanymi na opakowaniu. Następnie pod nadzorem sekretarza kładziono na każde pismo znak pieczętny (prezentę) z oznaczeniem daty otrzymania i dopiero wtedy sekretarz pisał na pismach dekretacje kierujące do odpowiednich wydziałów i stołów, po czym korespondencję przejmował registrator kwitując ten fakt w księdze dyżurnej⁹⁵. Wszystkie podległe i równe organy zobowiązane były do umieszczenia na swoich pismach pokrótce treści pisma, a na odpowiedziach także numeru wydziału i stołu, do kogo odpowiedź kierowano. Miało to kolosalne znaczenie praktyczne, ponieważ pozwalało starszemu sekretarzowi niemal automatycznie rozsegregować pisma do poszczególnych stołów⁹⁶.

W ten sam sposób wpływały do registry pisma, przedstawione początkowo naczelnikowi guberni lub wicegubernatorowi i zwrócone rządowi, jak również wszystkie w ogóle pisma, przekazane od gubernatora do rządu i prośby, osobiście przedstawiane przez proszących. Naczelnik guberni przy przekazywaniu pism do rządu pisał na nich własnoręczną notę „в Губернское Правление” lub krótką dekretację merytoryczną (czasem na osobnej kartce). O pismach wymagających niezwłocznego wykonania starszy sekretarz referował natychmiast wicegubernatorowi, który oznaczał je notą „нужное” lub „к немедленному исполнению”⁹⁷.

Registrator zapisywał przyjęte przez siebie pisma do rejestru pism wchodzących⁹⁸, zaznaczał na każdym numer, pod którym zostało zapisane i rozdawał kierownikom stołów, za pokwitowaniem w rejestrze. Pisma pilne rejestrowano i

⁹⁴ PSZRI II, t. 20, № 18580, „Высочайше утвержденное учреждение Губернских Правлений” z 2 stycznia 1845 r., art. 51-58.

⁹⁵ Tamże, art. 98-100.

⁹⁶ Tamże, art. 108.

⁹⁷ Tamże, art. 102-104.

⁹⁸ В. Вельдбрехт, dz. cyt., s. 52-53.

rozdzielano w pierwszej kolejności. Terminowe wiadomości otrzymywane za pokwitowaniem z różnych urzędów, zapisywało się do osobnego rejestru wchodzącego. Ponieważ wszystkie informacje dotyczące tych pism były znane już wcześniej, cały rejestr był drukowany, w ten sposób registratorowi pozostawało wpisać tylko dzień ich otrzymania. Rejestr ten oprócz tego służył stołowi rewizyjnemu do kontroli terminowego dostarczania tych pism przez urzędy podległe. Rejestr pism wchodzących składał się z kilku oddzielnych ksiąg (po jednej dla każdego stołu) z osobną numeracją pism. Dzięki niemu kontrolowano wpływanie pism zarówno do całego urzędu jak i do poszczególnych wydziałów i stołów. Zlikwidowano więc uciążliwy podwójny system rejestracji. W pierwszą rubrykę zapisywało się datę otrzymania, w drugą numer porządkowy, w trzecią treść pisma. Następnie kierownik stołu kwitował otrzymanie pism, na dole pod wszystkimi przyjętymi tego dnia pismami. Pozostałe cztery rubryki przeznaczone były na uwagi sekretarzy i naczelników stołów. Fundamentalna zasada rejestracji mówiła, że „żaden pakiet nie powinien być minąć księgi dyżurnej a żadne pismo registratury”. Jednak były od niej wyjątki i rejestracji w zwykłym trybie nie podlegały: 1. pisma tajne, które zapisywał starszy sekretarz do osobnego tajnego rejestru wchodzącego; 2. terminowe doniesienia, które zapisywało się do specjalnego w/w rejestru; 3. pisma z przekazami pieniężnymi lub rzeczami (wpływały do registratury po zapisie ich w nastolnym rejestrze rachunkowym); 4. zawiadomienia z poczty, których wcale się nie zapisywało do rejestru wchodzącego w registraturze, ale do osobnej księgi pocztowej⁹⁹.

Naczelnik stołu pisma przyjęte od registratora przedstawiał (w osobnej okładce z nagłówkiem swojego stołu), sekretarzowi wydziałowemu, który mógł żądać od niego informacji o sprawie, jakiej pisma dotyczyły lub nawet oryginalnych pism, i przedkładał (referował) pisma radcy. Ten decydował o dalszym ich losie dekretując je jedną z następujących not: „к докладу”, „к исполнению”, „к соображению”, „к сведению”, „к делу”. Oprócz tego radca mógł wydawać bardziej szczegółowe rezolucje, po czym zwracał je sekretarzowi. „К докладу” dekretowano pisma, które podlegały osądowi prezydium, „к исполнению” - rozstrzygane przez radcę; „к соображению” - informacje, a także terminowe doniesienia, zbierane w trakcie prowadzenia konkretnych spraw lub tzw. „нарядов”, i inne informacje, które zbierano z różnych urzędów, celem zestawienia z nich zbiorczych wiadomości lub przedstawień; „к сведению” - pisma nie dotyczące żadnej sprawy i nie wymagające żadnych czynności; „к делу” - pisma nie wymagające żadnego postępowania, wszywane do określonej sprawy. Pisma rozstrzygane przez wicegubernatora, przedstawiane były jemu przez sekretarzy, z projektem krótkiej rezolucji na oryginalnym piśmie podpisanej przez radcę. Wicegubernator zatwierdzając te rezolucje, pisał pod nią – „исполнит” i podpisywał się; a w przypadku niezgody, pisał „доложит Присутствию” i wtedy sprawa rozstrzygana była na prezydium.

⁹⁹ PSZRI II, t. 20, № 18580, „Высочайше утвержденное учреждение Губернских Правлений” z 2 stycznia 1845 r., art. 105-107, 109.

Uwagi takie mogły być wypisywane nawet już przy podpisywaniu pism wychodzących¹⁰⁰.

Po otrzymaniu zadekretowanych pism, sekretarz (wydziałowy) niezwłocznie przynosił te dekretacje do rejestru pism wchodzących odpowiedniego stołu i przekazywał je jego kierownikowi, który wnosił pisma do nastolnego rejestru spraw. Prowadzono dwa nastolne rejestry spraw - jeden zwykły a drugi dla spraw inicjowanych przez najwyższe polecenia i ukazy. Wszystkie oryginały ukazów Senatu, przeznaczone do powszechnej wiadomości lub wykonania, po sporządzeniu z nich w stołach wypisów do spraw, zwracano sekretarzowi kolegium, który przechowywał je w kolejności wpływów. Terminowe doniesienia i wiadomości oraz „Wiadomości Gubernialne” innych guberni nie były wnoszone do nastolnych rejestrów, a od razu wszywane do teczki w kolejności wpływu¹⁰¹.

Wykonując dekretację radcy lub wicegubernatora, kierownik stołu przygotowywał referat dla pism, oznaczonych „к докладу” lub „доложит”¹⁰². Natomiast, gdy pismo było opatrzone notą „к исполнению” lub „исполнит” - od razu przygotowywał pisma wychodzące. Pozostałe noty zobowiązywały go jedynie do włączenia pisma do odpowiedniej teczki. Pisma wykonawcze i referaty kierownicy stołów opatrywali swoim podpisem i przedstawiali sekretarzowi wydziału, który, po kontroli i poprawkach, kontrasygnował je i przedstawiał radcy. Ten z kolei, jeśli uznał za stosowne, mógł nanieść jeszcze poprawki, po czym zwracał referaty sekretarzowi celem wniesienia na posiedzenie prezydium, które stawały się tym samym projektami protokołów (журналов). Pisma wykonawcze w sprawach należących do jego kompetencji radca podpisywał i zwracał sekretarzowi do wysłania¹⁰³.

W miarę tego jak kierownicy stołów wykonywali dekretacje, radca wypełniał trzy ostatnie rubryki rejestru wchodzącego, tj. przy pismach „к докладу”, zaznaczał kiedy sporządzono protokół, kiedy sporządzono czystopis protokołu i pod jakim numerem sprawa została zapisana w nastolnym rejestrze. Przy pismach zadekretowanych „к исполнению” i „исполнит” przekreślał następną rubrykę i oznaczał tylko datę, numer pisma wychodzącego i numer sprawy. W pozostałych przypadkach przekreślał dwie rubryki z kolei i tylko w ostatniej oznaczał numer sprawy. Jeśli sprawa nie została rozpoczęta w bieżącym roku, lecz w poprzednich, to rok jej rozpoczęcia wpisywano pod jej numerem¹⁰⁴.

Wynikiem posiedzenia prezydium były zatwierdzone protokoły (журналы). Na ich podstawie kierownik referatu przygotowywał pisma wykonawcze¹⁰⁵ (podobnie jak po dekretacji radcy lub wicegubernatora) i przedstawiał sekretarzowi, który przedkładał je do podpisu a następnie (razem z konceptami lub projektami postanowień prezydium) zdawał registratorowi celem wysłania zgodnie

¹⁰⁰ Tamże, art. 111-114.

¹⁰¹ Tamże, art. 115-116, 118-119; Ponadto w każdym referacie – stole prowadzono do nastolnego rejestru indeks alfabetyczny zawierający hasła osobowe, geograficzne i rzeczowe – tamże, art. 121.

¹⁰² В. Вельдбрехт, dz. cyt., s. 21-23.

¹⁰³ PSZRI II, t. 20, № 18580, „Высочайше утвержденное учреждение Губернских Правлений” z 2 stycznia 1845 r., art. 125.

¹⁰⁴ Tamże, art. 131.

¹⁰⁵ В. Вельдбрехт, dz. cyt., s. 36.

jektami postanowień prezydium) zdawał registratorowi celem wysłania zgodnie z przeznaczeniem. Registrator zapisywał pisma do rejestru pism wychodzących prowadzonego odrębnie dla każdego wydziału i kancelarii¹⁰⁶. Jednocześnie wstawiał numer i datę zarówno na pismach wychodzących jak i na minutach (отписках) lub projekcie protokołu (журнала). Wszystkie pisma musiały być zapakowane w koperty lub pakiety. Po zapakowaniu registrator, po zaadresowaniu przesyłek, zapisywał je do księgi korespondencyjnej (разносной) i wysyłał. W teczce sprawy nie zostawiało się kopii pism wychodzących sporządzonych na podstawie protokołów. Zaznaczano jedynie na pozostającym przy sprawie projekcie protokołu, gdzie, kiedy i pod jakim numerem wysłano pismo wykonawcze i przez kogo zostało ono podpisane. Pisma były wysyłane tego samego dnia a minuty i projekty zwracane kierownikom stołów. Kierownicy stołów sprawdzali następnie czy zwrócono im wszystko co należy i czy na wszystkich minutach wystawione są numery i daty, po czym podpisywali się w ostatniej rubryce rejestru wychodzącego na znak otrzymania wszystkich brulionowych pism i przenosili datę i numer pism wykonawczych na oryginalne protokoły, zwracając je sekretarzom, celem przekazania starszemu sekretarzowi, a brulionowe protokoły wszywali do spraw¹⁰⁷.

Wprowadzone normy prawne dawały możliwość przyspieszyć prowadzenie spraw. W pismach wychodzących nie wykładano już całego biegu sprawy posługując się jedynie odsyłaczami wskazującymi poprzednie pisma lub artykuły prawa. Zniesiono też powszechną zasadę potwierdzania i wykonania otrzymanych poleceń poza przypadkami, gdy bezpośrednio zaznaczono to w piśmie wychodzącym. Istotnym ułatwieniem było zalecenie stosowania wszędzie, gdzie to tylko było możliwe drukowanych blankietów lub całych formularzy (w pismach typowych). Znacznie uproszczono system rejestracji pozostawiając tylko jeden rejestr pism wchodzących dla każdego referatu – stołu i jeden wychodzących dla wydziału oraz rejestry nastolne. Redukcji poddano też dokumentowanie procesu referowania i decydowania sprawy. Zapiska referująca, rejestr referatów i protokół zastąpiono od 1845 r. sporządzaniem jednego dokumentu – protokołu (журнала) prezydium rządu gubernialnego¹⁰⁸.

Ustawa z 1845 r. była ostatnim aktem prawodawczym, który tak kompletnie zajął się systemem kancelaryjnym instytucji gubernialnych. Poza obiegiem pism i organizacją swoje miejsce w postaci odrębnych tytułów znalazły w niej takie zagadnienia jak: tryb wprowadzania w życie i ogłaszania otrzymywanych praw i rozporządzeń (ostatecznie ustalono formę gubernialnego dziennika urzędowego), zasady korespondencji (tutaj istotną innowacją było umożliwienie prowadzenia kore-

¹⁰⁶ Dla tajnych pism wychodzących starszy sekretarz prowadził osobny rejestr i osobną numerację - PSZRI II, t. 20, № 18580, „Высочайше утвержденное учреждение Губернских Правлений” z 2 stycznia 1845 r., art. 132.

¹⁰⁷ Tamże, art. 126, 129-130; Minuty pism wychodzących umieszczano w teczkach spraw tylko w przypadkach, gdy decyzję podejmował jednoosobowo gubernator, wicegubernator lub radca - tamże, art. 133-134.

¹⁰⁸ Tamże, art. 135-137; Т. Н. Виноградова, *Законодательные акты...*, dz. cyt.

spondencji samodzielnie przez kierowników wydziałów)¹⁰⁹, nadzór i sprawozdawczość (skoncentrowano te zagadnienia w stole rewizyjnym), dział egzekutorski (dbający o budynek, wyposażenie, zarządzający dyżurami, pośredniczący w kontaktach z petentami i kontrolujący czas stawiania się do pracy). Odrębne tytuły poświęcono też sprawom rachunkowym i archiwum. Podstawowe ustalenia ustawy stały się kanonem kancelarii gubernialnej i weszły do Zводу Praw Imperium Rosyjskiego a w większości przypadków przetrwały do końca omawianego okresu.

Mimo znacznych zmian pozytywnych w latach pięćdziesiątych system kancelaryjny rosyjskiej administracji nadal był nieefektywny, co zwracało uwagę władz. 31 marca 1851 r. utworzono specjalny komitet, który miał opracować kolejną reformę. Powierzono mu zanalizowanie istniejącego systemu kancelaryjnego we wszystkich działach administracji cywilnej, znaleźć przyczyny stałego wzrostu korespondencji i przedstawić rozwiązania mające uprościć zasady jej prowadzenia. W swoich wnioskach wśród przyczyn wzrostu produkcji kancelaryjnej komitet na pierwszym miejscu wskazał intensyfikację działań organów państwa. Jednak wnioski szczegółowe, zawarte w bardzo obszernej dalszej części sprawozdania, obarczały winą za ten stan rzeczy organizację systemu kancelaryjnego. Oznaczało to jednocześnie krytykę kursu przemian ostatniego półwiecza zmierzających do centralizacji procesu decyzyjnego, którego negatywne skutki miały być złagodzone poprzez zastąpienie systemu kolegialnego monokratycznym zarówno w konstrukcji organów jak i w procedurze biurokratycznej. Skrytykowano także ogromne rozmiary zbędnych doniesień terminowych¹¹⁰. Komisja wskazała na archaiczność niektórych elementów biurowości, wywodzących swój początek od czasów reform Piotra I, m.in. takich jak: настольные реестры, докладные реестры, алфавиты по входящим журналам. Komitet wnioskował o ich likwidację i pozostawienie jedynie krótkich indeksów alfabetycznych prowadzonych dla poszczególnych stołów. Szereg postulatów komitetu dotyczyło także skrócenia korespondencji¹¹¹. Wniosek komitetu wniesiono pod obrady Rady Państwa, która poparła część z proponowanych rozwiązań w swojej opinii pt. „Проект изменений в существующих узаконениях и правилах относительно порядка делопроизводства по гражданскому управлению и кругу действий разных ведомств”, która została następnie zatwierdzona przez cara. Rada Państwowa zwróciła ponadto uwagę ministrom na art. 51 „Учреждения Министерств”, w którym podkreślono, że „постепенное уменьшение числа дел есть самый главный признак благоустроенного Министерства и напротив умножение их есть знак

¹⁰⁹ Nie rozwiązywało to jednak problemu przeciążenia gubernatorów. Według danych MSW wielu z nich w latach czterdziestych corocznie podpisywało do stu tysięcy dokumentów, tj. po 270 wchodzących i wychodzących „pism” dziennie. Л. Е. Шепелёв wyciła - jeśli na zapoznanie się z każdym z nich gubernator tracił po jednej minucie, to w sumie zajmowało to cztery i pół godziny dziennie - i konkluduje - część dokumentów gubernatorowie podpisywali nie czytając ich lub nie rozpatrując, zawierając swoim podwładnym - Л. Е. Шепелёв, dz. cyt., s. 85.

¹¹⁰ Np. comiesięczne zawiadomienia o otrzymaniu ukazów Senatu spływające do niego z różnych instytucji stanowiły rocznie ponad 100 tys. egzemplarzy niepotrzebnych pism.

¹¹¹ Н. П. Брошкин, dz. cyt., s. 83-84; Л. Е. Шепелёв, dz. cyt., s. 87.

разстройства и смешения” i na tej podstawie zaleciła ministrom stałe dążenie do zmniejszenia korespondencji i uproszczeniu systemu kancelaryjnego i wymaganie tego samego od organów podległych¹¹². Powyższa opinia znosiła obowiązek prowadzenia indeksów do ksiąg protokołów i do dzienników pism wychodzących oraz ogólnych (dla całego rządu gubernialnego) „настольных и докладных реестров” zastępując je rejestrami prowadzonymi odrębnie dla każdego stołu z tym, aby ukazy wyższych organów wpisywać do oddzielnej jego części. Polecono też, aby treść pism wychodzących wnosić do dziennika w skrócie a poza nią: kiedy i przez kogo pismo zostało podpisane, datę wysłania, gdzie i komu pismo wysłano¹¹³.

Rezultaty tych wysiłków były niewielkie, bowiem procedura biurokratyczna nadal była niezwykle pracochłonna. Autor jednego z tzw. pismowników wylicza czynności dokonywane przy obiegu pisma w różnych urzędach, m.in. w rządzie gubernialnym miało ich być – 54 a w departamencie ministerstwa – 37¹¹⁴. Maszynę administracyjną za panowania Aleksandra II nadal paraliżowały ogromne rozmiary korespondencji wywoływanej przez nadmierny centralizm i sprawozdawczość a władze resortowe nie były skłonne do jej ograniczenia, ponieważ oznaczałoby to jednoczesne ograniczenie ich władzy¹¹⁵. W kolejnych aktach prawodawczych sprawy kancelarii schodzą na drugi plan, począwszy od 1865 r., kiedy to wydane przepisy reformujące zarząd gubernialny pomijają milczeniem to zagadnienie w art. 30. głosząc, że „porządek wewnętrzny prowadzenia spraw rządów gubernialnych określa się specjalnymi instrukcjami MSW”¹¹⁶. Po zapędzie reformatorskim w tej materii pozostała tylko retoryka, która nieraz będzie jeszcze maskować inne zamierzenia władz, jak to miało miejsce przy reformie administracji terenowej Królestwa Polskiego, gdzie w preambule ustawy z 19/31 grudnia 1866 r., jako jeden z głównych powodów jej wydania wskazano „сложность и обременительность переписки” i stąd uznano za konieczne zreformowanie miejscowej administracji z „возможным упрощением порядка их делопроизводства”¹¹⁷.

РЕЗЮМЕ

Происхождение русской канцелярской системы

Знание канцелярской системы имеет большое значение в процессе изучения служебных источников. Между тем уровень исследований над русской канцелярской системой по-прежнему неудовлетворителен. Автор решает восполнить пробелы: он подробно

¹¹² PSZRI II, t. 27, № 25944, „О сокращении делопроизводства и переписки по гражданскому управлению” затв. 28 stycznia 1852 r.

¹¹³ W Izbach Skarbowych już wtedy zlikwidowano całkowicie nastolne rejestry - tamże, art. 17, 22, 29.

¹¹⁴ K. G. Mitiajew, dz. cyt., s. 39-40.

¹¹⁵ Н. П. Ерошкин, dz. cyt., s. 86; Л. В. Шепелёв, dz. cyt., s. 87.

¹¹⁶ PSZRI II, t. 40, № 42180, „Высочайше утвержденныя временныя правила о преобразовании губернских учреждений ведомства МВД в 37 губерниях и бессарабской области” z 8 czerwca 1865 r., art. 30.

¹¹⁷ ДПКР, t. 66, s. 114.

представляет канцелярские инструкции и литературу предмета. Анализирует государственную администрацию, начиная от реформ Петра I до организации местной администрации Царстве Польском после восстания 1863 г. Автор описывает такие проблемы канцелярской жизни как: вращение служебных бумаг, персонал и носитель информации. Все эти факторы складываются на характеристику русской канцелярской системы.

SUMMARY

The origins of Russian registry system.

Knowledge of registry system is essential for the process of recognition of archival resources of official origin, although the level of archival research on Russian registry system is still not sufficient. The author has made an attempt to fill in this gap. He presents in details registry instructions and Russian bibliography. He analyses the state administration beginning with the reforms of tzar Peter I and ends at the local administration units in Polish territories which were incorporated in the Russian Empire as a result of partitions. The author also is interested in a wide range of registry problems such as circulation of a document in an office, personnel and information media. All those factors combined make the characteristic of Russian registry system more familiar to a reader.

