



Людмила Мазур

## Становление системы делопроизводства в Советской России. 1917-1950-е гг.<sup>1</sup>

### Formation of the System of Office Work in Soviet Russia. 1917-1950s

**Abstract:** The article discusses the main stages of creating the Soviet administration system and related documentary. The Soviet office system was based on the rejection of experience from tsarist times, but in fact it used them and was based on the achievements of the previous stage. The development of the Soviet office system was also influenced by party work practices with documents, and at the local level – the office of rural communities. This gave the Soviet system specific features, which include: the composition of documents, the circulation of letters, the language (style) of documents, the nature of dealing with matters. A characteristic feature of the Soviet office work system was that its formation was closely related to legislative activity. As sources for the reconstruction of the initial stage of the development of the office system, the decrees of the first years of Soviet power were used, which give a full picture of the evolution of the document's form and principles of working with it.

**Keywords:** decrees of the Soviet government, history of the office, 1917-1950, diplomatics, composition of documents, formulas, document form

### Stanowienie systemu kancelaryjnego w Rosji sowieckiej. 1917-1950

**Streszczenie:** W artykule omówiono główne etapy tworzenia sowieckiego systemu administracji i związane z nim procesy obsługi dokumentacyjnej (kancelaryjnej). Sowiecki system kancelaryjny powstał na gruncie odrzucenia doświadczenia z czasów carskich, ale w rzeczywistości wykorzystał je i opie-

<sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского научного фонда (проект №16-18-10106 «Раннесоветское общество как социальный проект: идеи, механизмы реализации, результаты конструирования»).

rał się na osiągnięciach z poprzednich lat. Na rozwój sowieckiego systemu kancelaryjnego miały również wpływ partyjne praktyki pracy z dokumentami, a na poziomie lokalnym – biurowość wspólnot wiejskich. Nadało to systemowi sowieckiemu cech specyficznych, do których można zaliczyć: skład dokumentów, obieg pism, język (styl) dokumentów, charakter załatwiania spraw. Charakterystyczną cechą sowieckiego systemu pracy biurowej było to, że jego formowanie było ściśle związane z działalnością legislacyjną. Jako źródła do rekonstrukcji początkowego etapu rozwoju systemu kancelaryjnego wykorzystano dekrety z pierwszych lat władzy sowieckiej, które pozwalają uzyskać pełny obraz ewolucji formularza dokumentu i zasad pracy z nim.

**Słowa kluczowe:** dekrety rządu radzieckiego, historia kancelarii, lata 1917-1950, dyplomatyka, skład dokumentów, formuły, formularz dokumentu

## 1. Введение

Революция 1917 г. сопровождалась не только сменой власти и установлением диктатуры пролетариата, она привела к кардинальным переменам во всех сферах жизни, и в первую очередь в управлении. Строительство «нового мира» большевиками воспринималось через призму разрушения старых и создания новых структур власти без чиновников, бюрократии, состоящих из рабочих и крестьян. Оформление новой системы управления проходило в сложных условиях, поскольку требовалась деконструкция не только уцелевших в ходе Революции 1917 года имперских структур, но и демократических органов власти, возникших под крылом Временного правительства. Последние нужно было не просто отменить, а дискредитировать. Примером чему является роспуск Учредительного собрания. Думается, даже если бы большевики получили большинство голосов при выборах в Учредительное собрание, все равно оно бы не имело шансов на существование, поскольку ассоциировалось со «старым» миром. Выбор новой советской формы власти был предreshen еще в октябре на II Съезде Советов и законодательно закреплен в Конституции 1918 г., где было указано: «Вся власть в пределах Российской Социалистической Федеративной Советской Республики принадлежит всему рабочему населению страны, объединенному в городских и сельских Советах»<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Конституция (основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 года.

## 2. Структуры администрации

Формирование новых управленческих структур началось с провозглашения Съезда советов в качестве высшего органа власти, хотя реальным законодательным органом он так и не стал. Его задачей было утверждение решений нового правительства – Совета народных комиссаров (СНК), созданного в первые дни советской власти<sup>3</sup>, а также Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК).

Вслед за оформлением структуры высших органов власти, сочетавших законотворческие и исполнительные функции, стали создаваться ведомственные структуры – Высший совет народного хозяйства (ВСНХ)<sup>4</sup> и советы народных комиссаров (совнаркомы) юстиции, продовольствия, национальностей и проч. Сложнее шел процесс выстраивания советской системы управления на местах, особенно в сельской местности, где сильны были общинные формы самоорганизации, но постепенно советы утвердились и там.

Отличительными чертами новой советской системы управления были выборность, которая первоначально была реализована в форме прямого представительства, а также коллегиальность. Высшие органы власти (на российском и губернском уровне) состояли из профессиональных революционеров, местная власть подпитывалась выходцами из рабочих и крестьян – представителей победивших классов. В результате, во власти сложилась противоречивая ситуация: с одной стороны, на формирование новой управленческой культуры влияло нелегальное прошлое РКП(б) с его жесткой бескомпромиссной практикой обсуждения решения, почти военной исполнительной дисциплиной и сильным авторитарным компонентом. А с другой, в прямом смысле противостоящей, стороны, большую роль играли общинные традиции управления, в наибольшей степени свойственные низовым управленческим структурам – волостным, уездным. Столкнове-

Раздел 2, гл. 5 [электронный текст]. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1918.htm> (дата обращения 31.03.2019).

<sup>3</sup> Декрет Второго Всероссийского съезда Советов об образовании Рабочего и Крестьянского правительства от 26 октября (8 ноября) 1917 г., [w:] Декреты советской власти: в 15 т., Т. 1, Москва 1957, с. 20-21.

<sup>4</sup> Декрет об образовании ВСНХ (Высшего совета народного хозяйства) от 2 (15) декабря 1917 г., [w:] Декреты советской власти: в 15 т., Т. 1, Москва 1957, с. 172-174.

ние этих двух управленческих субкультур особенно ярко проявлялось на уездном и губернском уровне управления.

В условиях революции и разгоравшейся гражданской войны для советской системы управления была характерна нестабильность, высокая текучесть управленческих кадров, их постоянная ротация, связанная с вовлечением в сферу управления людей, не имеющих соответствующего образования, опыта, умений.

Становление новой системы управления и порядок ее функционирования нашли отражение в текстах такого исторического источника как декреты советской власти. В широком смысле слова – это комплекс законодательно-распорядительных документов, включавший такие разновидности как собственно декреты, законы, обращения, постановления, декларации, решения, инструкции, принимаемые различными органами власти (съездом советов, СНК, ВЦИК), в некоторых случаях отдельными наркоматами и местными советами и обязательные для исполнения. Будучи порождением Октября, декрет символизировал рождение нового мира, стал его символом и инструментом конструирования новой системы управления и делопроизводства, которые развивались параллельно.

### 3. Делопроизводство

Становление советского делопроизводства в своем развитии прошло несколько этапов, начиная с полного отказа от имперской практики делопроизводства с ее бюрократическими процедурами документирования, реквизитами и видами документов до возврата к прежнему формуляру официального документа и приемам работы с документами:

- организационно-законодательный этап (1917-1923 гг.) был связан с оформлением всех решений правительства и органов власти, в том числе по делопроизводственным вопросам, в форме законодательных актов (декретов, постановлений, деклараций и др.). Законодательный документ на данном этапе играл роль *инструмента конструирования нового общества и легитимации решений власти*. В первые месяцы советской власти (с ноября 1917 по июнь 1918 гг.) было принято более десятка актов, регламентировавших порядок документирования

решений власти<sup>5</sup>. Созданная в этот период законодательная база делопроизводства распространялась, преимущественно, на центральные органы власти и управления, слабо влияя на губернский, уездный и волостной уровень;

- научно-организационный этап (1924-1931 гг.) характеризуется попыткой рационализации системы управления и делопроизводства с опорой на принципы научной организации труда (НОТ) в целях борьбы с бюрократизацией партийного и советского аппарата. *Документ* в рамках новой управленческой парадигмы рассматривался как *информационный носитель и инструмент эффективного управления*. Особенностью данного этапа стала разработка нормативно-методической базы делопроизводства, в том числе была проведена работа по стандартизации служебных документов, подготовлены правила и инструкции, нацеленные на повышение эффективности делопроизводственных процессов. В 1928 г. Институт техники управления (ИТУ) совместно с Центрархивом РСФСР разработал «Правила постановки архивной части делопроизводства в государственных, профессиональных и кооперативных учреждениях и предприятиях РСФСР», в которых предлагались рекомендации по составлению перечней документов и дел со сроками хранения. В 1931 г. ИТУ был подготовлен проект «Общих правил документации и документооборота», обобщавший опыт развития делопроизводства в советской

<sup>5</sup> См. например: декрет СНК от 30 октября 1917 г. «О порядке утверждения и опубликования законов»; Постановление Контрольной комиссии об обязательности подписи ее членов на документах ВРК (военно-революционного комитета), имеющих военный характер от 4(17) ноября 1917 г.; Декрет Совета народных комиссаров (СНК) «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» от 11 ноября 1917 г., отменивший в отношении граждан и в переписке указания на чины и титулы; декрет СНК от 24 декабря 1917 г. «О порядке издания приказов или распоряжений»; Декрет СНК «О редактировании и печатании законодательных и правительственных актов» от 29 января (11 февраля) 1918 г.; постановление СНК «О форме бланков государственных учреждений» от 2 марта 1918 г.; Инструкция о порядке выдачи справок по вопросам, обсуждавшимся в СНК от 26 апреля 1918 г.; Декрет о реорганизации и централизации архивного дела от 1 июня 1918 г.; декрет СНК «О времени вступления в силу узаконений и распоряжений правительства» от 18 ноября 1918 г.; постановление Совета рабочей и крестьянской обороны (СРКО) «О точном и быстром исполнении распоряжений центральной власти и устранении канцелярской волокиты» от 8 декабря 1918 г.; декрет «Об упрощении делопроизводства и переписки в советских учреждениях», декабрь 1918 г.; декрет ВЦИК и СНК «О порядке пользования печатями с государственным гербом» от 6 июля 1922 г. и др. (*Декреты советской власти: в 15 т. Т. 1, 2. Москва 1957-1959*).

управленческой системе, который, однако, не были утверждены и внедрены. Возникает вопрос, почему? Возможно, опыт рационализации делопроизводства не соответствовал потребностям формирующейся административно-командной системы управления, которая укрепилась в 1930-е гг., постепенно вытесняя и замещая коллегиальную;

- организационно-бюрократический этап (1932-1950-е). Это время, когда оформляется централизованная система управления, где *документ выступает как инструмент власти бюрократии*, не столько поддерживая управленческие процессы, сколько защищая интересы ответственных работников и страхуя их ответственность. Логическим завершением этого процесса стала министерская реформа 1946 г., которая официально отменила наркоматы и заменила их на централизованные структуры исполнительной власти. Тем не менее на данном этапе были достигнуты некоторые результаты в упорядочении системы распорядительной документации: в 1936 г. Конституцией были законодательно установлены виды документов, которые могли издавать органы власти и управления. Высший законодательный орган – Верховный Совет СССР издавал законы, Президиум Верховного Совета – *указы и постановления*, народные комиссары – *приказы и инструкции*. Местные Советы депутатов трудящихся и их исполкомы принимали *решения и распоряжения*, начальники управлений и отделов исполкомов – *приказы и инструкции*. Руководители организаций, учреждений и предприятий, действующие на основе единоначалия – *приказы*<sup>6</sup>. Также на протяжении 1930-х – 1940-х гг. неоднократно предпринимались попытки упорядочить делопроизводство, но они оставались безуспешными. Так, например, в 1943 г. Главное архивное управление СССР подготовило проект Инструкции по постановке документальной части и охране документальных материалов в текущем

<sup>6</sup> Конституция (основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 года (с последующими изменениями и дополнениями). URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm#3>.

делопроизводстве учреждений, организаций и предприятий СССР», который не был утвержден.

Таким образом, новая советская система делопроизводства сложилась не сразу. Она опиралась на опыт: 1) внутривластного делопроизводства; 2) общинно-волостного делопроизводства; 3) делопроизводства военных министерств и ведомств царской России, что в известной степени тормозило процессы ее оптимизации и усложняло разработку нормативного регулирования. Полноценная нормативная база делопроизводства была создана только в 1960-е – 1970-е годы, благодаря организации ВНИИ-ДАД, взявшего на себя функции научно-методического центра, и развитию процессов автоматизации, которые диктовали необходимость унификации и стандартизации систем управленческой документации.

Отмечая длительный организационный этап становления новой системы делопроизводства (потребовалось почти 50 лет для ее окончательного оформления), необходимо указать и другие ее особенности:

- *специфическая видовая структура управленческой документации*, в которой центральное место занимали *законодательные документы*, тесно связанные с устными технологиями оглашения решений власти (декреты, постановления, указы, декларации)<sup>7</sup>, их дополняли *нормативные документы* (уставы, положения, правила, инструкции). В целом законодательные и нормативные акты формировали костяк советской управленческой документационной системы не только на этапе ее становления, но и позднее. Распорядительные документы были представлены видами, фиксирующими коллективное принятие решений коллегиальными органами (протоколы заседаний, постановления и стенографические отчеты, выписки). Эти документы создавались повсеместно, закрепляя коллективную ответственность в принятии решений и имели вполне

<sup>7</sup> *Источниковедение: учеб. Пособие*, ред. И. Н. Данилевский, Д. А. Добровольский, Р. Б. Казаков и др.; отв. ред. М. Ф. Румянцева; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». Москва 2015, с. 397-416.

сложившийся формуляр<sup>8</sup>. В частности, протокол, как правило, содержал краткую информацию о ходе заседания, оформленную в виде таблицы, где фиксировался перечень обсуждаемых вопросов и принимаемые по ним решения. Подобная практика документирования заседаний органов управления не позволяла проследить ход обсуждения и возможные альтернативы принимаемых решений, делая их работу непрозрачной. Кроме того, значительную часть документооборота составляли отчетные и справочные документы (отчеты, справки, анкеты и т.д.);

- *структура формуляра документа*. Первоначально при оформлении первых законодательных актов, закреплявших решения новой власти, была сделана попытка сократить число реквизитов. Примером может служить «Обращение к гражданам России», принятое Военно-революционным комитетом (ВРК) при Петроградском Совете рабочих и солдатских депутатов 25 октября 1917 г. Это один из первых документов, подготовленных большевиками, в котором были использованы всего четыре реквизита – наименование вида документа, текст, название органа, от лица которого был составлен документ и дата<sup>9</sup>. При оформлении других обращений и приказов, принятых в тот же день, дата не проставлялась. Аналогично оформлены и декреты о мире, земле и об образовании рабочего и крестьянского правительства (Совета народных комиссаров). Первоначально они не содержали реквизитов удостоверения. Подпись Ленина появилась на этих документах позднее: при публикации текста декретов в Сборнике узаконений, где было указано: «Председатель Совета Народных Комиссаров Владимир Ульянов-Ленин».

Но уже на следующий день при оформлении декретов стали отмечать дату и место составления документа (26 октября 1917 года, г. Петроград)<sup>10</sup>. Декрет о печати от 27 октября 1917 года

<sup>8</sup> См., например: Первые шаги диктатуры пролетариата: хроника деятельности исполкома Ирбитского уездного совета депутатов (весна-лето 1918 г.): сборник документов / сост. М. И. Вебер. Екатеринбург: Изд-во Уральского ун-та, 2018, с. 97-281.

<sup>9</sup> *Декреты советской власти: в 15 т.*, Т. 1, Москва 1957, с. 2.

<sup>10</sup> Там же, с. 11.

содержит реквизит «подпись» (подписан Лениным<sup>11</sup>), а в постановлении «О расширении прав городских самоуправлений в продовольственном деле», принятом СНК в тот же день, для удостоверения документа была использована формула «Именем Правительства Республики» с подписью: «Председатель Совета Народных Комиссаров Владимир Ульянов (Ленин)»; и заверением: «Верно: К. Сталин»<sup>12</sup>. В дальнейшем большинство декретов и постановлений подписывали как минимум два человека – председатель СНК и нарком<sup>13</sup>.

4(17) ноября порядок удостоверения документов с использованием реквизита «подпись» был закреплен постановлением Контрольной комиссии «Об обязательности подписи ее членов на документах ВРК, имеющих военный характер»<sup>14</sup>. Фактически, это постановление определяло практику согласования решений и коллективную ответственность за их принятие, в дальнейшем распространяемую и на другие распорядительные документы. В преамбуле постановления было отмечено: «Так как Контрольная комиссия является ответственной перед народом, то она требует следующее; чтобы контролировать Военно-революционный комитет и штаб комитета, для этого нужно, чтобы ни одна бумага не исходила без подписи членов Контрольной комиссии, – если это касается чисто военного характера. Бумаги без подписи членов комиссии считаются недействительными»<sup>15</sup>.

5(18) ноября 1917 г. в документе под названием «Ответ Председателя Совета Народных Комиссаров на запросы крестьян о переходе власти к Советам и о задачах Советов крестьянских депутатов и волостных земельных комитетов», составленном на бланке с реквизитами: Совет Народных Комиссаров. Петроград, дата, – появляется печать<sup>16</sup>. В дальнейшем она использова-

<sup>11</sup> Там же, с. 24-25.

<sup>12</sup> *Декреты советской власти: в 15 т.*, Т. 1, Москва 1957, с. 26.

<sup>13</sup> «Декларация прав народов России» подписана двумя человеками с формулировкой: «Именем Республики Российской Народный комиссар по делам национальностей Иосиф Джугашвили-Сталин. Председатель Совета Народных Комиссаров В. Ульянов (Ленин). 2 ноября 1917 г.».

<sup>14</sup> *Декреты советской власти: в 15 т.*, Т. 1, Москва 1957, с. 538-539.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> *Декреты советской власти: в 15 т.*, Т. 1, Москва 1957, с. 45.

лась не на всех распорядительных документах: печать ставили на постановлениях по финансовым вопросам или обращениях правительства (например, на Манифесте к украинскому народу с ультимативными требованиями к Центральной раде, принятом 4(17) декабря 1917 г.).

С 7 ноября 1917 г. при оформлении распорядительных документов правительства к подписям Ленина и народных комиссаров добавляется реквизит заверения «Управляющий делами Совета Влад. Бонч-Бруевич. Скрепил: Секретарь Н. Горбунов»<sup>17</sup>. С этого времени за подготовку документов отвечало вновь созданное Управление делами Крестьянского и Рабочего правительства РСФСР, которое возглавил В. Бонч-Бруевич. В дальнейшем его заверительная подпись есть на всех документах СНК. Создание управления способствовало также упорядочению процедур регистрации входящих и исходящих документов и их оформления. В частности, разрабатываются бланки документов с угловым штампом для различных органов управления (СНК, ВЦИК, Управление делами, наркоматов), где были указаны следующие реквизиты – название органа власти, дата, исходящий номер.

Таким образом, буквально в течение двух недель происходит эволюция формуляра законодательных и распорядительных документов от упрощенного варианта к бланку с полным набором реквизитов, который воспроизводил прежний формуляр документа. Такой поворот, несмотря на отрицание большевиками прошлого опыта, свидетельствует о рациональном характере созданного в Российской империи формуляра документа, который обеспечивал возможность циркуляции управленческой информации.

Любопытно, что происходит не просто возврат к практикам дореволюционного документирования, а их очевидное усложнение, связанное с функционированием коллективных/коллективных форм управления. Так, например, реквизит «подпись» приобретает сложную структуру, включая несколько подписей ответственных лиц (председателя правительства, наркома(ов),

<sup>17</sup> Приказ Верховному главнокомандующему генералу Духонину приступить к переговорам о перемирии, [w:] Декреты советской власти: в 15 т., Т. 1, Москва 1957, с. 53.

управделами)<sup>18</sup>. В декрете о моратории по векселям и исполнительным листам от 10 ноября 1917 г. реквизит «подпись» был оформлен следующим образом:

«Подписали:

Именем Правительства Российской Республики

Председатель Совета Народных Комиссаров

В. Ульянов (Ленин).

Заместитель народного комиссара при Министерстве финансов

В. Менжинский.

Управляющий делами Совета В. Бонч-Бруевич.

Секретарь Совета Н. Горбунов»

2 марта 1918 г. СНК принял Постановление о форме бланков государственных учреждений, в котором указывалось: «С 1 апреля нового стиля с. г. бланки всех официальных учреждений, изготовленные печатным, литографским или другим множительным способом, должны заключать в себе: 1) на самом верху бланка, слева, слова: «Российская Федеративная Советская Республика»; 2) непосредственно под этими словами – название ведомства, в ведении которого состоит данное учреждение; допускается сокращать, ограничиваясь лишь начальными буквами, напр.: «К. з.»; 3) непосредственно ниже названия комиссариатов – полное название учреждения или должностного лица. (Бывшие министерства именуются не иначе, как «народными комиссариатами»); 4) непосредственно ниже названия учреждения – административные подразделения частей последнего (отдел, отделение, стол, делопроизводство и т. д.); 5) еще ниже – дата по новому стилю; 6) номер исходящей бумаги и 7) адрес учреждения или должностного лица. Бланки, воспроизводимые полностью или частью от руки, на пишущей машине и вообще немножительным способом, сведений, означенных выше, в пп. 1 и 2, содержать не должны»<sup>19</sup>. Таким образом, был законодательно определен набор постоянных реквизитов бланка официального документа, изготовленного типографским способом.

<sup>18</sup> См., например: *Декреты советской власти: в 15 т.*, Т. 1, Москва 1957, с. 567.

<sup>19</sup> *Декреты советской власти: в 15 т.*, Т. 1, Москва 1957, с. 514-515.

Само постановление было также оформлено на бланке Совета Народных Комиссаров с угловым расположением реквизитов, где помимо названия правительства, указывалось место (Петроград) с датой и исходящим номером (№ 674). Реквизиты удостоверения включали подписи Председателя Совета Народных Комиссаров Вл. Ульянова (Ленина) и секретаря Совета Н. Горбунова, а также печать.

Следует отметить, что печать играла особую роль в советском делопроизводстве. В условиях низкого уровня образования и массовой неграмотности, печать в ряде случаев заменяла подпись. Свою печать по Уставу имела каждая партийная ячейка. Для урегулирования вопросов их использования был принят ряд инструкций и постановлений, которые касались прежде всего вопросов использования печатей с государственным гербом<sup>20</sup>.

В целом принятые декреты и постановления объективно способствовали персонализации власти (в числе первых подписантов стоял Ленин), а с другой стороны, документационному оформлению системы коллективной ответственности. Формуляр официального документа воспроизводил основные реквизиты документов дореволюционной эпохи, менялись акценты в их использовании, усложнялась структура реквизитов удостоверения и согласования:

- *изменение схемы документопотоков*. Если в имперской системе делопроизводство было связано с движением документов снизу вверх: от прошения к распоряжению. Соответственно, в документообороте большую роль играли инициативные виды документов – прошения, реляции, рапорты, доношения и проч. То в советской системе управления и делопроизводства преобладающими стали вертикальные документопотоки, ориентированные сверху вниз: от приказа/постановления – к отчету об исполнении. Закономерно, что центральное место в советском делопроизводстве занимали и занимают вплоть до настоящего времени распорядительные и отчетные документы. Кроме того, изменилось соотношение информационных потоков в системе управления: в 1920-е – 1930-е гг. заметно

<sup>20</sup> Собрание узаконений РСФСР, 1917, № 1, ст. 12, № 3, ст. 40; 1922, № 44, ст. 532; 1922, № 79, ст. 987.

выросла роль устных каналов информации (совещаний, заседаний), в том числе широкое распространение получили устные распоряжения и приказы, часто засекреченные;

- *появление новых форм делопроизводства.* С целью борьбы с бюрократией и за сокращение бумажной волокиты было подготовлено Постановление Совета Рабочей и Крестьянской Обороны от 8 декабря 1918 г. «О борьбе с областничеством и канцелярской волокитой», где предписывалось заменить переписку более оперативными вариантами согласований – переговорами по телефону, а деловые бумаги – телефонограммами, кроме того предлагалось установить контроль за исполнением распорядительных документов. Всем советским учреждениям вменялось в обязанность исполнять постановления и распоряжения центральной власти точно и беспрекословно<sup>21</sup>. Об этом свидетельствует также проект декрета «Об упрощении делопроизводства и переписки в советских учреждениях», подготовленный в декабре 1918 г. Совещанием по вопросу упрощения делопроизводства в советских учреждениях при Юрисконсульском отделе Наркомата Госконтроля. Для его доработки в январе 1919 г. было созвано специальное межведомственное совещание, куда входили представители пяти наркоматов. Они подготовили проект «Положения о письмоводстве и делопроизводстве», который, однако, не был утвержден.

Для первых лет советской власти характерна также разработка регламента работы с обращениями граждан. Было узаконено право гражданина на обжалование, подачу письменных и устных жалоб и сроки их рассмотрения<sup>22</sup>:

- *формирование нового канцелярского языка/стиля.* Характерными чертами текста документов революционной эпохи стало упрощение официально-делового стиля, с одной стороны, и использование высокой революционной лексики, с другой. Декреты представляли собой не просто законодательный до-

<sup>21</sup> Собрание узаконений РСФСР, 1918, № 93, ст. 929.

<sup>22</sup> Собрание узаконений РСФСР, 1918, № 90, ст. 908; 1919, № 23, ст. 271; 1919, № 23, ст. 272; 1920, № 12, ст. 7; 1921, № 49, ст. 254.

кумент, а информационный канал общения с народом, донося до него в доступной форме сведения о мероприятиях власти. Поэтому текст должен был хорошо восприниматься на слух. Декреты зачитывали на митингах, собраниях, они должны были мобилизовать народ на решение насущных задач. Пропагандистский характер документов определял особенности стиля, где активно использовались метафоры («суровая руки революционного закона», «братство народов»); образная фразеология («как зеницу ока беречь и охранять народное имущество»); торжественная лексика (стяг, воины); инверсированный порядок слов («не щадить сил своих, ни самой жизни своей»). В 1920-е гг. с переходом к мирному строительству стиль декретов становится более сухим, строгим, юридически выверенным;

- *режим секретности.* Делопроизводство центральных органов власти и управления очень рано приобретает закрытый характер. 26 апреля 1918 г. была утверждена Инструкция о порядке выдачи справок по вопросам, обсуждавшимся в СНК, и выписок из протоколов. Их могли выдавать только комиссарам и членам их коллегий по письменному запросу, а остальным – по разрешению Председателя СНК<sup>23</sup>. Объективной причиной усиления секретности были условия Гражданской войны и обострение политической борьбы, но имели место и внутренние причины, в частности традиции партийного делопроизводства, сложившиеся в подпольный период существования РКП(б).

Секретное делопроизводство первоначально складывается в партийной среде. На заседании Политбюро 8 ноября 1919 г. Сталин заявил о необходимости ограничить доступ к протоколам ЦК и особенно к протоколам Политбюро ЦК, т. к. «некоторые сведения, хотя и в очень извращенном виде, доходят до врагов»<sup>24</sup>. Кроме того, членам ЦК рекомендовалось проявлять бдительность при хранении протоколов, а сами протоколы Политбюро состав-

<sup>23</sup> Декреты советской власти: в 15 т., Т. 2, Москва 1959, с. 585.

<sup>24</sup> Н. Ю. Пивоваров, *Секреты партии – секреты Родины: из истории становления секретного делопроизводства в аппарате ЦК РКП(б) в 1919-1924 гг.*, [w:] Документ. Архив. История, Современность. Вып. 16. Екатеринбург 2016, с. 426.

лять «осторожнее и короче»), а по наиболее серьезным вопросам протокол не составлять, а хранить все в памяти. На протяжении 1920–1921 гг. вопросы организации секретного партийного делопроизводства неоднократно обсуждались на заседаниях Политбюро. В апреле 1921 г. решением Оргбюро ЦК местные партийные организации перестали получать копии протоколов заседаний ЦК, им высылались выдержки (выписки) из них по отдельным вопросам. В августе 1921 г. В. И. Ленин предложил оформлять секретные постановления Оргбюро ЦК в особый протокол и хранить в деле с надписью «Секретно, в особую обложку»<sup>25</sup>. С середины 1922 г. некоторые постановления Секретариата и Оргбюро начинают заноситься в сверхсекретный протокол, который получит наименование «особая папка». 19 августа 1924 г. пленум ЦК утвердил «Правила обращения с конспиративными документами ЦК РКП», принятие которых завершило становление секретного делопроизводства в аппарате ЦК. Оно стало важнейшим инструментом партийного руководства всеми сторонами жизни общества и в дальнейшем послужило образцом для формирования секретного делопроизводства в советских и ведомственных учреждениях.

#### 4. Выводы

Современная система делопроизводства, возникнув в начале XVIII в. вместе с принятием «Генерального регламента», в дальнейшем развивалась параллельно с государственным управлением. Причем, несмотря на изменение государственного устройства в результате революции 1917 г. и становления советской власти, сохранились общие (бюрократические) черты, свойственные российскому государственному управлению и, соответственно, системе делопроизводства – это: 1) жесткая централизация государственного управления; 2) приоритет властных полномочий над правовыми.

<sup>25</sup> М. В. Зеленов, *Аппарат ЦК РКП(б). -ВКП(б), цензура и историческая наука в 1920-е годы*, Нижний Новгород 2000, с. 131-132.

Для советской системы делопроизводства были характерны следующие моменты: 1 – публичный отказ от прошлого (бюрократического) опыта имперского делопроизводства; 2 – преемственность прошлого опыта в основных системно-структурных характеристиках (обслуживание вертикальных управленческих коммуникаций; формуляр документа; основные технологии делопроизводства); 3 – специфические черты (видовой состав, язык, секретность). Характерно и то, что на протяжении всего изучаемого периода система партийного делопроизводства выступала в качестве образца для российского общества и его частных институтов и организаций.

## Bibliografia:

### Źródła

*Декреты советской власти: в 15 т.* Т. 1, 2. Москва 1957-1959.

*Конституция (основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 года.* [электронный текст]. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1918.htm> (дата обращения 31.03.2019).

*Конституция (основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 года (с последующими изменениями и дополнениями).* URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm#3> (дата обращения 08.04.2019).

*Первые шаги диктатуры пролетариата: хроника деятельности исполкома Ирбитского уездного совета депутатов (весна-лето 1918 г.): сборник документов / сост. М. И. Вебер. Екатеринбург 2018.*

### Literatura

*Источниковедение: учебное пособие*, ред. И. Н. Данилевский, Д. А. Добровольский, Р. Б. Казаков и др.; отв. ред. М. Ф. Румянцева. Москва 2015.

Пивоваров Н. Ю., *Секреты партии – секреты Родины: из истории становления секретного делопроизводства в аппарате ЦК РКП(б) в 1919-1924 гг.*, [w:] *Документ. Архив. История. Современность*. Вып. 16. Екатеринбург 2016, с. 426-429.

Зеленов М. В., *Аппарат ЦК РКП(б)–ВКП(б), цензура и историческая наука в 1920-е годы*, Нижний Новгород 2000.