

ДОКУМЕНТАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ В БССР В 1920— 1930-е гг. (Аспекты законодательства)

Складывание делопроизводства в 1920—1930-е гг. было неразрывно связано с историей создания и развития советского государственного аппарата. Вопросы документирования затрагивались уже в ряде первых декретов советской власти. Согласно декрету Президиума ЦИК ССРБ 1922 г.¹ все постановления и распоряжения народных комиссариатов РСФСР, признаваемых по союзному договору 1921 г. между РСФСР и ССРБ объединенными с соответствующими комиссариатами ССРБ, являлись обязательными для Беларуси. В 1921 г. СНК РСФСР были изданы Декрет «Об обязательном ведении списков рабочих и служащих учреждениями, заведениями и предприятиями»², в котором, кроме всего прочего, давалась форма ведения списков и указания по их заполнению (аналогичное постановление СНК БССР было издано только в 1926 г.³), и «О порядке подачи телеграмм советскими учреждениями»⁴, а в 1922 г. специальный декрет «Правила подписания денежных бумаг, документов, ордеров, отношений, справок и т. п.»⁵. И эти акты, изданные еще до образования СССР, вступали силу по отношению к ССРБ.

Кроме того, правительство ССБР самостоятельно издавало нормативные документы, регламентирующие отдельные аспекты делопроизводства в орга-

нах государственного аппарата. В 1922 г. в соответствии с декретом СНК РСФСР было принято Постановление «О канцелярском сборе»⁶, которое устанавливало особый сбор за изготовление учреждениями копий, выписок, удостоверений, справок (циркуляр Наркомфина от 1923 г. «О порядке взимания канцелярского сбора» в целом повторил положения декрета, но более подробно останавливался на стоимости, порядке оплаты, ведения ведомостей об оплате и т. п.⁷). В 1925 г. этот сбор был отменен⁸.

Большое значение для упорядочения процесса удостоверения документов имело Постановление СНК ССРБ 1922 г. «О порядке пользования печатями с государственным гербом»⁹, определившее круг учреждений, имевших право пользоваться такими печатями, и порядок выдачи разрешений на их изготовление. В 1935 г. в новом постановлении СНК БССР по тому же вопросу было отмечено, что право на изготовление как гербовых печатей, так и других печатей и штампов может даваться только Народным комиссариатом внутренних дел¹⁰. На общесоюзном уровне аналогичные постановления были приняты ЦИК СССР в 1925 и 1935 гг.¹¹

В 1922 г. был принят ряд нормативных документов в области архивного дела. Но поскольку в них, кроме всего прочего, затрагивались вопросы организации ведомственного архива и порядка передачи на государственное хранение и уничтожения дел и документов (а эти операции, как известно, являются завершающим этапом делопроизводства), то не отнести эти акты к регламентирующим делопроизводство не представляется возможным. Это — Положение ЦИК «О Центральном архиве ССРБ»¹² и Постановление Президиума ЦИК ССРБ «О порядке передачи в ЦГАФ Белоруссии и его уездные отделы архивных дел и бумаг и о порядке уничтожения их»¹³. Что интересно, в постановлении приводятся подробный порядок формирования дел и правила его оформления, и, в общем-то, аналогично дела оформляются и по сей день. С образованием СССР регламентирование всех отраслей жизни республики, в том числе и постановка делопроизводства и документирования, осуществлялось на двух уровнях: общесоюзном и республиканском. В первую очередь, следует остановиться на Конституциях СССР 1924 и 1936 гг. и БССР 1927 и 1937 гг. В Конституции БССР 1927 г. оговаривалось, что в пределах, указанных в Конституции СССР и по предметам, отнесенным к союзной компетенции, на территории БССР имеют обязательную силу постановления верховных органов СССР¹⁴. Эти же положения для союзных республик присутствовали и в Конституции СССР. В статьях Конституций о высших органах государственной власти и управления, кроме их задач, функций, компетенции и структуры, оговаривается порядок принятия законодательных и нормативных актов и виды документов, издаваемых каждым

органом, хотя надо признать, оговаривалось это достаточно условно. Во-первых, право издавать законодательные акты по Конституциям СССР 1924 г. и БССР 1927 г. принадлежало соответственно союзным и республиканским Съездам Советов, ЦИК и их Президиумам и Совнаркомам. Таким образом, в 1920-е гг.

еще не было какого-либо единого государственного органа с четко определенными законодательными функциями. Во-вторых, при определении видов документов, издаваемых различными органами государственной власти, также не было единства. Например, декреты и постановления имели право издавать и ЦИК, и Президиум ЦИК, и СНК, а распоряжения издавались и Президиумом ЦИК, и народными комиссариатами¹⁵.

Эти несоответствия были несколько скорректированы в Конституции СССР 1936 г. и соответственно Конституции БССР 1937 г., которые разграничили функции между органами государственной власти государственного управления, в связи с чем каждому из них было предоставлено право издания только определенных актов. Право издавать законы принадлежало теперь исключительно Верховному Совету¹⁶. Причем положение Конституции СССР о публикации законов, принятых Верховным Советом СССР (на языках союзных республик), уточнялось в Конституции БССР статьей, по которой законы, принятые Верховным Советом БССР, должны были публиковаться на белорусском, русском, польском и еврейском языках¹⁷. (Здесь следует упомянуть также Постановление ЦИК и СНК БССР 1926 г., по которому документы, выдаваемые учреждениями БССР и предназначенные для предъявления и использования в других республиках СССР, должны издаваться на русском и белорусском языках¹⁸.) Президиумы имели право издавать указы, СНК (с 1946 г. — Совет Министров) — постановления и распоряжения на основании и во исполнение действующих законов, народные комиссары (позднее — министры) — приказы и инструкции, Советы депутатов трудящихся — решения. На основании и во исполнение конституций руководители всех других учреждений, организаций и предприятий, действующих на основе единоначалия, издавали приказы¹⁹.

Таким образом, с принятием новых конституций был установлен порядок издания актов, обеспечивавший единообразие документирования управленческой деятельности и унифицировавший виды актов, издаваемых государственными органами, но, естественно, отражение всех вопросов, связанных с документированием деятельности всех предприятий, организаций, учреждений, не входит в задачи Конституции как Основного Закона государства. Поэтому в середине 1920—30-х гг. был издан ряд правительственных актов, касавшихся порядка документирования, форм документов, отдельных сторон делопроизводства.

135

В 1920-е гг. в БССР постановлением ЦИК были утверждены «Общие положения о народных комиссариатах БССР»²⁰, где как структурные единицы наркоматов закреплялись Управления делами с общей канцелярией, юридической и информационной частью или Общее управление в составе секретариата и организационно-инспекторского отдела для ведения общего делопроизводства, делопроизводства по кадрам и заведования архивом. На основании этих положений в обозначенный период выходят положения о различных комиссариатах, где определялось видовое разнообразие документов, издаваемых ими, порядок согласования проектов документов и т. д.²¹ Что касается общественных организаций, то организация их работы с документами регулировалась уставами, которые также утверждались высшими органами власти республики²². Более того, было издано совместное Постановление ЦИК и СНК БССР «О порядке утверждения уставов обществ и союзов»²³, где оговаривались требования к оформлению устава как организационного документа. Несколько позднее, в 1938 г., постановлением ЦИК СССР был утвержден Типовой устав высшего учебного заведения, который устанавливал порядок документирования учебного процесса, формы студенческих билетов, зачетных книжек, дипломов об окончании²⁴. Особыми актами устанавливался порядок документирования деятельности отдельных ведомств или видов деятельности. К таким документам можно отнести принятые в конце 1930-х гг. Постановление ЦИК и СНК СССР «О порядке и сроках регистрации рождений и смертей»²⁵, определившее порядок документирования актов гражданского состояния органами ЗАГС; «Положение о выборах в Верховный Совет СССР»²⁶, в котором содержались указания о порядке составления списков избирателей, формы избирательных бюллетеней и протоколов собрания по выдвижению кандидатов в депутаты с указанием о порядке их заполнения; «Положение о страховых инспекторах и страховых ревизорах»²⁷, определявшее порядок документирования их деятельности. Тогда же выходит несколько постановлений СНК БССР о постановке делопроизводства в сельсоветах, которыми устанавливались формы учета и первичной документации и порядок ответственности за постановку делопроизводства («Об улучшении постановки учета, отчетности и делопроизводства в сельских советах»²⁸, которое обязывало исполкомы организовать специальные курсы для секретарей сельских советов, и «О мерах улучшения финансовой работы сельских советов»²⁹).

В 1924 г. СНК БССР было издано Постановление «О пересылке государственными учреждениями и предприятиями срочной секретной корреспонденции через фельдъегерский корпус ОГПУ»³⁰. Так как отправка исходящей корреспонденции и защита информации, содержащейся в документах, —

136

функции службы ДОУ, то этот документ представляет интерес как одна из первых попыток законодательно

оформить некоторые механизмы защиты конфиденциальной информации в делопроизводстве.

Важным событием общесоюзного значения, в том числе и с точки зрения законодательного регулирования оформления различных документов, явилось Постановление ЦИК и СНК СССР 1932 г., которым вводилась паспортная система³¹. Паспорт стал единственным документом, удостоверяющим личность владельца, все прочие документы и удостоверения, служащие видом на жительство, были отменены как недействительные.

В 1930-е гг. издается ряд постановлений ЦИК СССР, регулирующих порядок работы с письмами, заявлениями и жалобами, которые устанавливали ответственность за постановку работы с обращениями граждан, устанавливали порядок приема и направления жалоб, определяли порядок и конкретные сроки их рассмотрения («О рассмотрении жалоб трудящихся и принятии по ним необходимых мер»³² и «О положении дел с разбором жалоб трудящихся»³³). Эти союзные постановления явились юридической базой для принятия ряда актов по работе с предложениями, заявлениями и жалобами граждан в БССР. Постановление ЦИК и СНК СССР 1937 г. «Об упорядочении засвидетельствования копий с документа, касающегося личных прав и интересов гражданина»³⁴ определило порядок выдачи копий и установило круг документов, с которых копии выдаются самими учреждениями.

Таким образом, законодательные акты органов государственной власти и управления по вопросам документирования деятельности аппарата управления являлись исходной базой для организации делопроизводства в учреждениях, предприятиях и организациях. Законодательные материалы по делопроизводству имели не только большое практическое значение в качестве основы для документирования управленческой деятельности, но и представляли определенный теоретический интерес. В этих документах отражен процесс складывания системы делопроизводства в стране.

Материалы по вопросам документирования деятельности аппарата управления содержатся в законах, в том числе Конституциях СССР и БССР. Много нормативных материалов, касающихся документирования и документационного обеспечения деятельности учреждений, имеется в постановлениях союзного правительства и правительства БССР. Хотя следует отметить, что специальных законов, которые бы регламентировали постановку делопроизводства в целом, а не отдельные его аспекты, не издавалось, но это не отрицает того, что никаких разработок в этом направлении в 1920—1930-е гг. не велось. В это время проводились работы по унификации и стандартизации документов, издавалась методическая литература по делопроизводству.

Эти вопросы рассмотрены в литературе, и их освещение не являлось целью данной статьи.

¹ Декрет Президиума ЦИК ССРБ «О силе для ССРБ декретов и распоряжений РСФСР» // СЗ БССР. 1922. № 1. Ст. 1.

² Сборник законодательных актов по делопроизводству (1917—1970 гг.). М., 1973. С. 27—28.

³ Постановление СНК БССР «О трудовых списках» // СЗ БССР. 1926. № 66. Ст. 502.

⁴ Сборник законодательных актов по делопроизводству (1917—1970 гг.). М., 1973. С. 32.

⁵ СУ РСФСР. 1922. № 1. Ст. 1.

⁶ СЗ БССР. 1922. № 3. Ст. 40.

⁷ Там же. № 8. Ст. 78.

⁸ Постановление ЦИК и СНК Союза ССР от 17.07.1925 года «Об отмене канцелярского сбора» // СЗ СССР. 1925. № 45. Ст. 331.

⁹ СЗ БССР. 1922. № 7. Ст. 109.

¹⁰ Постановление СНК БССР от 25.03.1935 года «Об изготовлении печатей и штампов» // СЗ БССР. 1935. № 31. Ст. 168.

¹¹ Постановление Президиума ЦИК от 17.07.1925 года «О пользовании печатью с государственным гербом Союза ССР»; Постановление СНК от 21.07.1935 года

«Об изготовлении печатей и штампов и пользовании ими» // СЗ СССР. 1925. № 48. Ст. 344; 1935. № 40. Ст. 341.

¹² СЗ БССР. 1922. № 10. Ст. 134.

¹³ Там же. № 15. Ст. 197.

¹⁴ Конституция БССР. 1927. Гл. 1. Ст. 5.

¹⁵ Конституция БССР. 1927. Гл. 4. Ст. 41, 43; Гл. 6. Ст. 49; Конституция СССР. 1936. Гл. 4. Ст. 16—18; Гл. 5. Ст. 33—34; Гл. 6. Ст. 38—39.

¹⁶ Конституция БССР. 1937. Р. 3. Ст. 23.

¹⁷ Там же. Ст. 25.

¹⁸ Постановление ЦИК и СНК БССР от 18.09.1926 года «О языках, на которых должны составлять документы, издаваемые учреждениями БССР и предназначенными для предъявления и пользования в других республиках СССР» // СЗ БССР. 1926. № 4. Ст. 148.

¹⁹ Конституция БССР. 1937. Р. 4. Ст. 41, 44; Р. 5. Ст. 55.

²⁰ СЗ БССР. 1924. № 25—26. Ст. 222.

²¹ Там же. Ст. 223—234.

²² Устав группового управления предприятиями. // Там же. 1924. № 1. Ст. 13.

²³ Там же. 1926. № 30. Ст. 110.

²⁴ СП СССР. 1938. № 41. Ст. 237.

²⁵ СЗ СССР. 1936. № 44. Ст. 369.

²⁶ СЗ СССР. 1937. № 43. Ст. 182.

²⁷ Там же. № 30. Ст. 124.

²⁸ СЗ БССР 1935. № 29. Ст. 157.

²⁹ Там же. № 31. Ст. 167.

³⁰ Там же. 1924. № 2. Ст. 18.

³¹ СЗ СССР. 1932. № 84. Ст. 517.

³² Там же. 1933. № 26. Ст. 153.

³³ Там же. 1936. № 31. Ст. 274.

³⁴ Там же. 1937. № 37. Ст. 149.