

МЕСТНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ РОССИИ В СЕРЕДИНЕ XIX в.: ЧИНОВНИЧЕСТВО И ДОКУМЕНТООБОРОТ

Опыт работы чиновничества с документами и собственно документооборот в бюрократическом аппарате императорской России всегда, хотя и по разным причинам, привлекали внимание советских историков и документоведов. Одним из первых исследований подобного рода явилась статья историка А. Эйхенвальда «График документооборота времени Николая I»¹, опубликованная в 1928 г. в журнале «Техника управления» – печатном органе Института техники управления (ИТУ), выходявшего с 1924 г.

А. Эйхенвальд проанализировал справочное пособие «Руководство к наглядному изучению административного порядка течения бумаг в России», изданное в Москве в 1856 г. без указания авторства. В предисловии анонимный автор сформулировал цель составления справочного пособия следующим образом: «Принимая в соображение, с одной стороны, что по неимению достаточных сведений в практическом делопроизводстве, многие частные лица иногда встречаются затруднение в ходатайстве по прошениям, как поданным ими самими, так и их доверителями, а, с другой стороны, что скорейшее изучение делопроизводства составляет потребность и отличие всякого молодого неопытного чиновника, вступающего на поприще гражданской службы, мы надеемся изданием наглядного способа к познанию течения бумаг, столь упрощенного в последнее время, заслужить всеобщее благосклонное внимание и справедливое одобрение»².

А. Эйхенвальд прокомментировал эту мысль неизвестного автора так: «Если добавить, что в самой книжке описано 159 инстанций прохождения бумаги, то становятся забавными уверения автора, что делопроизводство в последнее время «столь упрощено», и приобретает особое освещение скромное замечание, что «частные лица иногда встречаются затруднение»³. Однако далее добавляет: «Наша ирония по отношению к этому нелепому порядку, к сожалению, однако не должна остаться только иронией историка, с чувством превосходства взирающего на младенческие годы человечества. Дело в том, что даже эта книжка показывает, как еще мало сделано нами в области упрощения аппарата»⁴.

Если сравнить порядок движения документов в местных учреждениях России в середине XIX в. с современной отечественной практикой, то можно выявить много общего, а значит ирония А. Эйхенвальда вполне оправдана. Бюрократическая волокита и канцеляризм были и остаются неотъемлемой реальностью российской жизни, а те меры, которые принимали и принимают специалисты по документационному обеспечению управления и которые направлены на рационализацию документооборота и его ускорение, носят скорее поверхностный, формальный характер и не затрагивают сути дела. Почему – известно из опыта и императорской России, и «государства диктатуры пролетариата», и «общенародного государства» эпохи «развитого социализма»: упрощение прохождения документами бюрократических инстанций возможно только вместе с сокращением численности чиновников, с тем самым «упрощением аппарата».

В своей статье А. Эйхенвальд приводит выдержки из справочного пособия 1856 г., касающиеся исключительно движения документов, поступивших из нижне-

го земского суда в губернское правление. Департамент министерства и Совет министра он не рассматривает. То же вынуждены сделать и мы. Однако прежде необходимо хотя бы в общих чертах рассмотреть, что собой представляли оба упомянутых учреждения и каков был состав их служащих.

Образование в Московской и Петербургской губерниях губернских правлений предусматривалось «Учреждениями для управления губерний Всероссийской империи» от 7 ноября 1775 г. И просуществовали они вплоть до 1917 г.

Согласно «Учреждениям», в губернском правлении, помимо губернатора, числились два советника. С 1824 г. – три советника и один ассессор, которые составляли общее присутствие gubernского правления. Его ведению подлежали решения общих дел: надзор за исполнением законов, ознакомление (через gubernского прокурора) с новыми законами, участие в торгах на подряды, общие распоряжения по всем вопросам управления.

Исполнительные дела решала канцелярия gubernского правления. В первую четверть XIX в. она подразделялась на экспедиции, а те, в свою очередь, – на отделения, а последние – на столы. С 1824 г. канцелярии всех gubernских правлений делились строго на четыре отделения, каждое из которых обычно возглавлялось членом правления, а в состав входили: секретарь, протоколист и другие канцелярские служащие.

Наиболее важные вопросы решались в первом отделении канцелярии, которое заведовало обнародованием законов и постановлений, наблюдало за исполнением gubernаторских распоряжений и движением дел, заведовало чиновниками администрации и полиции (определением на должность, наградами, продвижением, увольнением, выходом на пенсию), вело протоколы общего присутствия, надзидало за дворянскими, городскими и сельскими сословными выборами и решало некоторые хозяйственные вопросы (например, устанавливало «справочные цены» на провиант и фураж).

Через второе отделение gubernатор руководил полицией губернии. Оно занималось делами по «охране веры, благочестия и добрых нравов», «общего порядка и общественного спокойствия», осуществляло «попечение об установлении, утверждении и сохранении в ненарушаемости благонравия, порядка, мира и тишины в селах и деревнях, на землях и на водах, также и на дорогах, по губерниям прилегающим». Кроме того, оно наблюдало за проживающими в губернии поднадзорными, посылая об их поведении рапорты в 3-е отделение собственной Его Императорского Величества канцелярии. Важное место в его деятельности занимали распоряжения по сыску дезертиров и беглых крестьян. В этом же отделении находились паспортные дела, дела о раскольниках, некоторые дела «хозяйственной полиции» (состояние дорог и мостов, почты и почтовых станций, охрана «народного здравия»).

Третье отделение канцелярии gubernского правления связывало gubernатора с судом: вело дела «по надзору за движением судной части», руководило проведением в полицейских учреждениях следствий, вело дела по исполнению судебных приговоров (в том числе, гражданских дел по денежным взысканиям), принимало активное участие в освидетельствовании умалишенных, управляло местными тюрьмами.

Четвертое отделение ведало сравнительно второстепенными, с точки зрения администрации, делами, связанными с хозяйственно-финансовыми вопросами управления: собирало общие сведения «по предметам благосостояния промышленно-

сти» (о населении, его «движении»), переписях, состоянии промышленности и сельского хозяйства), руководило строительством казенных зданий, земскими и городскими повинностями, наблюдало за исправным сбором податей, руководило некоторыми «общественными заведениями»⁵.

В соответствии с «Учреждениями», при губернском правлении по определению Правительствующего Сената также состояли губернский прокурор, губернский стряпчий казенных дел и губернский стряпчий уголовных дел⁶.

В законах подчеркивалось, что губернское правление является основным административным учреждением губернии и, хотя возглавляется губернатором, но все же представляет собой коллегиальный орган. Фактически же к середине XIX в. губернское правление превратилось в своеобразную исполнительную канцелярию при губернаторе, потому что роль его общего присутствия была сведена к минимуму.

Обширная компетенция губернатора, естественно, не могла не отражаться на делопроизводстве. В начале 40-х гг. XIX в. губернатор ежегодно подписывал более 100 тыс. документов или, в среднем, по 270 документов ежедневно (из расчета 274-х «присутственных дней» в году). Если предположить, что на ознакомление с каждой из этих бумаг губернатор затрачивал хотя бы по одной минуте, то за прочтением только поступивших за день на подпись документов он должен был проводить 4 с половиной часа.

Как результат, столь же значительным было и делопроизводство губернского правления, где в день на каждого столоначальника приходилось более 20 документов, а это включает в себе как рассмотрение входящих бумаг, так и составление исходящих. На каждого писца, соответственно, приходилось по 20 листов переписанного им текста в день⁷.

По делам полиции, а также по вопросам, связанным с состоянием дорог, мостов, почт и почтовых отделений перед губернским правлением был подотчетен нижний земский суд.

Нижние земские суды были образованы в каждом уезде в соответствии с «Учреждениями» и просуществовали вплоть до 1862 г. В нижнем земском суде заседали земский исправник или капитан и два или три заседателя (в зависимости от величины уезда). Все они избирались дворянством на три года и утверждались губернатором. При отсутствии дворянства земский исправник назначался губернским правлением.

Нижний земский суд должен был: «Во-первых, иметь бдение, дабы в уезде сохранены были благочиние, добронравие и порядок; 2-е, чтоб предписанное законами полезное повсюду в уезде исполняемо и сохраняемо было; в случае же нарушения оных, нижний земский суд, по состоянию дела, несмотря ни на какое лицо, всякого должен приводить к исполнению предписанного законом; и 3-е, нижний земский суд один в уезде право имеет приводить в действие повеления правления, решения палат, верхних и уездных судов и чинить отказы». Кроме того, нижний земской суд должен был: наблюдать, чтобы в уезде не торговали запрещенным, собирать сведения о ценах на продовольствие и записывать их ежемесячно в особую книгу для справок, следить за исправностью мер и весов, следить за тем, чтобы никто в уезде не держал и не укрывал беглых людей, содержать в исправности дороги и мосты.

На неправильные действия нижнего земского суда следовало жаловаться в уездный суд, а за отсутствием такового – в нижнюю расправу⁸.

Обратимся теперь к составу служащих местных учреждений Российской империи в середине XIX в., который, включая служащих губернских правлений и нижних земских судов, был обстоятельно изучен на основании формулярных списков исследователем В.А. Ивановым⁹. Проведенный им анализ данных о происхождении служащих, занимавших в 1853 г. табельные и внетабельные должности в губернских учреждениях Москвы и Калуги, явственно указывает прежде всего на весьма разнородный их социальный состав. Помимо представителей дворянского сословия, составлявших меньшинство в губернской администрации, губернское чиновничество формировалось также за счет выходцев из непривилегированных сословий, среди которых были дети священнослужителей, обер-офицеров, чиновников, купцов, мещан и крестьян. В московской администрации среди чиновников, занимавших табельные должности, дворяне составляли 39 %, в Калужской – 29 %.

В связи с тем, что для большинства губернских чиновников служба была основным источником дохода, становится отчасти понятным, почему представители дворянского сословия оказались в меньшинстве: для разночинцев возможность занимать ту или иную должность в органах местного управления была равнозначна продвижению по социальной лестнице и повышению личного материального благосостояния. Схожие выводы можно сделать и на основе изучения имущественного положения той части чиновников, в формулярных списках которой указано, что они – выходцы «из дворян», «российских князей», «графов» и т.д. Среди табельных чиновников помещики составляли 55 – 57 %, среди канцеляристов – менее половины (38 – 42 %). Среди служащих-недворян число лиц, имевших собственность (крестьян или землю), исчислялось единицами. Соответственно, дворяне, как, впрочем, и разночинцы, были кровно заинтересованы в службе в местной администрации.

Все эти обстоятельства породили стремление к занятию чиновничьих должностей, что имело следствием как постоянное разбухание бюрократического аппарата, увеличение штатной численности чиновников, так и усложнение документооборота, увеличение числа инстанций, которые проходили документы, и времени, которое тратилось на это прохождение. Так создавалась почва для распространения бюрократизма, формализма и волокиты – самых характерных черт российского государственного аппарата.

Яркой иллюстрацией этого может послужить, в частности, графическая схема, которую неизвестный автор из самых лучших побуждений поместил в справочном пособии 1856 г. В ней во всех деталях показано движение бумаг, поступивших в губернское правление из нижнего земского суда, с полным перечислением всех инстанций и описанием выполняемых на каждом этапе операций, то есть именно то, под чем в современной практике документационного обеспечения управления понимают «движение документов в организации с момента их создания или получения до завершения исполнения или отправления»¹⁰ (или документооборот).

Изложим эту схему с сохранением тогдашней стилистики и орфографии:

- 1) Дежурный расписывается в приеме пакета, содержащего бумагу, записывает его в дежурную книгу и отдает
- 2) Главному регистратору, который распечатывает пакет и представляет бумагу
- 3) Старшему секретарю, который, прочитав бумагу, делает на ней пометку, в какое отделение ее передать и возвращает ее
- 4) Главному регистратору, а этот, рассортировав все поступившие в тот день бумаги, раздает их под расписку в отделения, из коих в каждом имеется свой

- 5) Младший регистратор, записывающий бумагу во «входящий реестр» и отдающий ее
- 6) Столоначальнику, который, расписавшись в ее приеме, передает ее
- 7) Помощнику столоначальника, обязанному записать ее в «настойный реестр» и тотчас возвратить
- 8) Столоначальнику, который подает ее
- 9) Секретарю отделения, а этот представляет ее
- 10) Советнику отделения, который пишет на ней краткую резолюцию: «к докладу, к сведению, к руководству», или «доложить, принять к сведению»;
- 11) Столоначальник обратно берет бумагу и отдает ее
- 12) Помощнику своему, который отмечает резолюцию во входящем реестре и возвращает бумагу
- 13) Столоначальнику. Здесь, по содержанию входящей бумаги, составляется на основании справки с законами, проект журнала. Столоначальник представляет проект журнала
- 14) Секретарю отделения, который, проверив законы и рассмотрев проект, подает его
- 15) Советнику отделения, этот пишет от своего лица мнение и все это отдает
- 16) Секретарю отделения для передачи
- 17) Столоначальнику и для переписки
- 18) Писарю. Проект уже становится настоящим журналом, разрешающим входящую бумагу, и требует следующего порядка:
- 19) Столоначальник его исправляет,
- 20) Секретарь отделения его скрепляет,
- 21) Советник отделения его подписывает, а за ним подписывают
- 22 – 24) Два советника и ассессор; от них журнал передается
- 25) Старшему секретарю, который отсылает его для подписи
- 26) Вице-губернатору, а этот возвращает его
- 27) Старшему секретарю для доклада
- 28) Губернатору, который, подписав, возвращает журнал
- 29) Старшему секретарю, который и отдает его
- 30) Главному регистратору, а этот записывает его в книгу регистратуры, выставляет на нем номер и отсылает его
- 31) Письмоводителю прокурора, расписывающемуся в его получении и представляющим его
- 32) Прокурору, который его пропускает, то есть утверждает «своим подписом» и отдает обратно
- 33) Письмоводителю для передачи с распискою
- 34) Главному регистратору, который, расписавшись в получении журнала, отдает его
- 35) Младшему регистратору для представления
- 36) Секретарю отделения, который передает его для исполнения
- 37) Столоначальнику, а этот
- 38) Помощнику своему. Здесь начинается исполнение журнала, идущая от помощника Столоначальника к
- 39) Столоначальнику, который просматривает черновое исполнение и подает его
- 40) Секретарю отделения, который также просматривает и подает его

41) Советнику отделения, который еще раз его просматривает и возвращает
42) Секретарю отделения, а этот уже сдает его
43) Столоначальнику, который в свою очередь передает его
44) Писарю для переписки. Здесь черновое исполнение становится беловым, которое

45) Столоначальник исправляет,
46) Секретарь отделения скрепляет,
47) Советник отделения подписывает и передает
48) Секретарю отделения, который его отсылает
49) Старшему секретарю, а этот его докладывает
50) Губернатору, который его подписывает и передает
51) Старшему секретарю для отдачи
52) Главному регистратору, имеющему обязанность все бумаги, подписанные губернатором, сортировать по отделениям губернского правления и отдавать их под расписку

53) Младшему регистратору, который записывает ее в исходящий реестр и «занумеровывает», а потом, запечатав в пакет, отдает

54) Дежурному для записи в «разносную книгу» и для отдачи

55) Рассыльному, который и относит бумагу по адресу¹¹.

Анализируя эту схему, мы, вслед за А. Эйхенвальдом, видим, что основные принципы документооборота середины XIX в. – прохождение документами инстанций сначала снизу вверх, а затем сверху вниз, – действовали не только в начале XX в., но используются и до сих пор. Цепочка из 55-ти операций, конечно же, значительно сократилась, но содержание их осталось прежним. Так, первым четверым пунктам инструкции 1856 г. соответствует выделяемый современными специалистами в области документационного обеспечения управления этап «прием и первичная обработка документов», вторым шести – «предварительное рассмотрение и распределение документов»; пунктам 38) – 55) – «исполнение документов и отправка». Единственное фундаментальное изменение коснулось порядка регистрации: если раньше бумаги обязаны были регистрироваться на каждом этапе, то теперь – всего лишь один раз, централизованно.

Таким образом, можно прийти к выводу, сохраняющему актуальность и поныне: причина затруднений, с которыми сталкивались частные лица при обращении в местные органы управления в середине XIX в., кроется в нерешенности, точнее – нерешаемости, вековой проблемы российской бюрократии. А именно: как рационализировать документооборот без «упрощения аппарата».

Примечания

¹ Эйхенвальд А. График документооборота времени Николая I // Техника управления. 1928. № 15–16. С. 423–425.

² Там же. С. 423.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Ерошкин Н.П. Местные государственные учреждения дореформенной России (1800 – 1860 гг.). М., 1985. С. 24–26.

⁶ Государственные учреждения России в XVIII в. (законодательные материалы): Справочное пособие. М., 1960. С. 444.

⁷ *Ерошкин Н.П.* Указ. соч. С. 27.

⁸ Государственные учреждения России в XVIII в. (законодательные материалы). С. 465.

⁹ *Иванов В.А.* Губернское чиновничество 50–60 гг. XIX в. в России (по материалам Московской и Калужской губерний): Историко-источниковедческие очерки. Калуга, 1994. С. 36–75.

¹⁰ ГОСТ Р51141-98. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. М., 1998. С. 4.

¹¹ *Эйхенвальд А.* Указ. соч. С. 424–425.