

Документоведение и архивоведение: история, теория, практика

Т.В. Виноградова

МАТЕРИАЛЫ СЕНАТОРСКИХ РЕВИЗИЙ О ДЕЛОПРОИЗВОДСТВЕ ГУБЕРНСКИХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (В СЕРЕДИНЕ XIX в.)

В статье на примере Олонецкой губернии рассматривается практика ведения делопроизводства в губернских административных учреждениях Российской империи XIX в. в дореформенный период. Материалы сенаторской ревизии могут служить источником по изучению состояния делопроизводства, который позволяет судить об особенностях и степени реализации норм законодательства на местах, реконструировать повседневную практику работы чиновников с документами.

Ключевые слова: местное управление, сенаторские ревизии, губернское делопроизводство, коллегиальное делопроизводство, канцелярская традиция.

Изучение истории делопроизводства государственных учреждений предполагает два аспекта: законодательное оформление и степень регламентации процессов делопроизводства, так как в XIX в. делопроизводство в государственных учреждениях представляло собой регламентированную в законодательных актах систему работы с документами, которой отводилось важное место в управлении, а также канцелярскую практику и традиции работы с документами, которые вносили свои коррективы в предписываемый порядок делопроизводства.

Поскольку в XIX в. важнейшие основы делопроизводства утверждались законодательно, то исследователи обращаются к опубликованным законодательным актам, ведомственным нормативным актам и т. д. как к источниковой базе. К другой группе

источников относятся архивные материалы. Это делопроизводственные документы, непосредственно созданные в результате деятельности административных учреждений, в структуре которых можно выделить виды документов, обеспечивающих принятие и реализацию управленческих решений (протоколы и журналы заседаний, докладные записки), и виды документов, обеспечивающих документооборот (реестры и журналы для регистрации входящих и исходящих документов, настольные реестры). Они позволяют проследить практику ведения дел.

Хотелось бы обратить внимание еще на один источник, дающий возможность изучить состояние делопроизводства на местах, – это материалы сенаторских ревизий.

В ходе данного исследования были привлечены материалы ревизии Олонецкой губернии, проведенной сенатором А.О. Дюгамелем в 1859–1860 гг. В делах ревизии содержатся такие виды документов, составленных при обревизовании олонекских присутственных мест, как указы Сената, распоряжения местной администрации, «обзоры» присутственных мест, предложения сенатора, рапорты из губернских и уездных присутственных мест и от должностных лиц, ведомости о состоянии дел и т. п. По окончании ревизии сенатор давал отзыв о состоянии дел в том или ином учреждении в виде своих замечаний и предлагаемых распоряжений. Завершало ревизию составление отчета императору с направлением копии губернатору. Для этого исследования наибольшую ценность представляют замечания сенатора, так как позволяют создать представление о степени выполнения обширных законодательных требований к производству и движению дел в губернском правлении и канцелярии губернатора¹.

Отличительной чертой делопроизводства первой половины XIX в. являлось то, что обязательно был предусмотрен контроль за его ведением. Он осуществлялся в рамках надзора за деятельностью местных учреждений. Сенат следил за ними через донесения и отчеты губернских прокуроров, а также эпизодические сенаторские ревизии. Комитет министров – через ежегодные губернаторские отчеты. МВД – через ведомственные ревизии, различные отчеты со статистическими сведениями о положении дел в губернии². Губернатор осуществлял надзор за управлением в губернии посредством «общих обозрений губернии», которые должны были проводиться при вступлении в должность, а затем ежегодно. Могли быть и частные, «внезапные» ревизии.

Исследователями широко используются материалы сенаторских ревизий, которые характеризуются как самый многоплановый

и содержательный источник по истории местных учреждений. Они привлекаются для создания представления об общем состоянии губернии, о деятельности присутственных мест, о взаимоотношениях центральных и местных органов власти. Историками отмечается, что обнаружение каких-либо злоупотреблений, должностных преступлений и взяточничества в ходе ревизий происходило крайне редко, зато материалы всех ревизий изобилуют описанием отступлений от установленного законом бумажного производства и незначительных неисправностей в настольных реестрах, входящих и исходящих журналах, протоколах и т. д.³ Несомненно, для характеристики местного управления важны скорее первые, чем вторые, но для изучения истории делопроизводства замечания о канцелярских беспорядках представляют определенный интерес. Поскольку весь процесс документирования управленческих действий и организация работы с документами были расписаны и утверждены в законодательных актах и каждая форма документа, соответственно, имела силу закона, важнейшей задачей сенаторов при ревизии была проверка канцелярских порядков. Малейшее отступление от правил бумажного производства рассматривалось как нарушение установленного законного порядка, благодаря чему в материалах ревизии и присутствует подробный анализ состояния делопроизводства.

Сенаторские ревизии начали проводиться с конца XVIII в. Их первоначальная цель заключалась в надзоре Сената за подчиненными ему учреждениями, но уже с начала XIX в. они служили средством надзора не столько для Сената, сколько для Комитета министров и императора. Ревизии были направлены на выявление недостатков в местном управлении и служили для общего обзора деятельности государственных учреждений. Регламентировала деятельность сенатора во время ревизии «Инструкция сенаторам, назначенным для обревизования губерний», но в ней не было выработано особого порядка проведения ревизий, а шла речь только о степени власти сенатора в административных вопросах. Вообще не существовало особого порядка проведения ревизий и специальных форм отчетности. Сенатор на месте определял порядок ревизования учреждений⁴.

В конце 1859 – начале 1860 г. по указу императора Олонецкую губернию ревизовал сенатор генерал-лейтенант Александр Осипович Дюгамель. Ревизия длилась около семи месяцев и коснулась присутственных мест не только губернского, но и уездных городов. В губернском правлении и канцелярии губернатора подверглась проверке документация за последние три года. В целом, исходя из сделанных им замечаний, основным недостатком делопроизвод-

ства губернского правления была его медлительность. Это следовало как из анализа документации, обеспечивающей движение документа (реестров), так и из самих дел, поскольку сенатор иногда придавал значение сути производства.

Надо отметить, что медлительность была присуща делопроизводству местных учреждений в целом. Объективно она была вызвана тем, что в его основе лежали нормы, заложенные еще «Генеральным регламентом» 1720 г., т. е. медлительный коллежский делопроизводственный обряд. Кроме того, усложняло делопроизводство соединение в губернском управлении двух принципов: коллегиальности (лежащей в основе деятельности губернского правления) и единоначалия (лежащего в основе деятельности губернатора), а также введение министерств и появление ведомственности, сохранение, хотя и не повсеместно, института генерал-губернаторов.

Предметом внимания сенатора при ревизии губернского правления стали дежурные книги, входящие реестры, настольные реестры, сформированные дела, исходящие реестры, архив. В чем, например, проявлялась отмеченная ревизором медлительность во входящих реестрах? Во-первых, в том, что много бумаг было не доложено присутствию в течение длительного времени, от пяти месяцев до двух лет⁵. В последнем случае задержка была вызвана тем, что в течение такого времени ожидалось решение Сената, по мнению же сенатора, о бумаге тем не менее следовало доложить присутствию и только после этого отложить ее решение, т. е. не столь важен был сам факт задержки, сколько то, что поступили не по правилам и не доложили присутствию.

Во-вторых, много документов оставалось не исполненными даже после резолюции вице-губернатора в течение нескольких месяцев, это же замечание касалось и исполнения журналов. Для того чтобы просто передать бумаги в другой стол правления, требовалось больше четырех месяцев.

И, наконец, весьма примечательно замечание о том, что бумаги, предназначенные по закону к докладу, были исполнены без доклада присутствию⁶. Сенатор усмотрел даже произвол в действиях чиновников в отношении придаваемого ими направления движения документов, которое после «Учреждения губернских правлений» 1845 г. зависело от категории дела (они были разделены на распорядительные, исполнительные, судные (решаемые коллегиально)). По-видимому, чиновники так до конца и не разобрались, когда следует составлять журнал и чья резолюция должна ставиться на том или ином документе, советника или вице-губерна-

тора. Некоторые бумаги исполнялись по резолюции советника, а требовалась вице-губернатора, другие исполнялись по резолюции вице-губернатора, а требовалось составить журнал, третьи не требовали постановления присутствия, а направлялись советником к докладу. Возникала реальная путаница, тогда как законодатель рассматривал и возлагал большие надежды на разделение дел, компетенции губернатора, вице-губернатора и советников правления как на существенную меру по сокращению делопроизводства.

При проверке канцелярии губернатора А.О. Дюгамель выявил, что в некоторых случаях в медленном решении дел (в том числе, и по указам Сената, и по предписаниям министерств) виноват был и начальник губернии. Или он долгое время не отдавал простого распоряжения, или не выносил окончательного решения, или не предоставлял дополнительных сведений, запрашиваемых разными учреждениями для дальнейшего производства дел⁷. Из приведенной сенатором выборки документов следует, что приговоры судебных мест, переданные губернатору от судебной палаты и уездных присутственных мест для утверждения или согласования, оставались без всякого рассмотрения от трех до шести месяцев⁸. Хотя по закону начальник губернии в первую очередь должен был рассматривать приговоры по делам уголовным и следственным и способствовать их окончанию в предусмотренные законом сроки (от трех до семи дней)⁹.

Кроме того, сенатором было замечено, что ни губернатор, ни губернское правление не принимали никаких мер для «скорейшего окончания дел» в подчиненных им присутственных местах. Они не делали взысканий, предусмотренных законом, а ограничивались лишь замечаниями и редкими выговорами¹⁰. Подобное отношение администрации к проступкам подчиненных, конечно же, не могло гарантировать добросовестного выполнения служебных обязанностей и своевременного исполнения предписаний начальства. Но в то же время применение жестких дисциплинарных мер в условиях постоянной нехватки квалифицированных кадров чиновников лишило бы учреждения и последних. Правительство и местная администрация были вынуждены предпринимать специальные меры для привлечения чиновников на службу в северные губернии, в частности в Олонецкую, с тем чтобы местный аппарат выполнял свои функции четко и оперативно. В письме на имя министра внутренних дел Д.Н. Блудова от 12 декабря 1837 г. олонецкий губернатор А.В. Дашков жаловался на нехватку денежных средств, а также на «неимение чиновников»: «Здесь мы не имеем никаких способов к приобретению чиновников и замещаем первыми попавшимися на

глаза и большею частью бывших по суду и от одного освободившимися, хотя и не совсем чистыми; без значительных привилегий и улучшения содержания всем чинам и служителям в губернии порядочный человек не пойдет сюда служить и терпеть бедствия от суровости климата и чрезвычайной дороговизны; отчего и те, кои есть, с отчаяния большей частью спиваются до унижения», – писал губернатор и просил «преподать способы к поправлению того, так сказать, плачевного положения, в коем находится здешняя губерния»¹¹. Надо отметить, что вмешательство центральных властей не всегда помогало, например, уже второй направленный на службу в г. Петрозаводск городничий, некий штабс-капитан Федоров, с октября того же года, по свидетельству Дашкова, «доселе не является к должности и где находится неизвестно»¹².

В 1839 г., 1842 г. были утверждены законы, дающие преимущества службы в отдаленных и малонаселенных краях империи, которыми правительство стремилось стимулировать добровольный переход чиновников на службу в губернии Русского Севера, предоставляя льготы и затруднив возвращение из них (предоставлялось право на получение двойных прогонов для следования до места службы и годового не в зачет жалованья, но при обязательстве прослужить в губернии не менее трех лет)¹³. За два с половиной года после издания закона 1839 г. в Олонецкую губернию прибыло, преимущественно из Сибири, более 100 классных и канцелярских чиновников, молодых, не получивших еще опыта на службе, тем не менее администрация получила возможность пополнить канцелярии присутственных мест и заместить некоторые классные должности.

Однако, как показывают материалы ревизии 1859–1860 гг., проблема оставалась. Сенатор высказал свое неудовольствие по поводу того, что усматривались «беспечность и небрежение в сохранении интереса казны и отсутствие правильного взгляда на службу»¹⁴. По его наблюдениям, в Олонецкой губернии «за последние три года назначение чиновников весьма резко не соответствовало их способностям»¹⁵. В числе вызванных к службе встречались, с одной стороны, такие, которые с пользой могли бы занять соответствующую их способностям должность, но не получали ее весьма продолжительное время. С другой – лица, которые были известны губернскому правлению как неспособные или неблагонадежные.

Отсутствие грамотных и опытных чиновников сказывалось и на делопроизводстве. Настольные реестры, по замечаниям сенатора, велись неаккуратно и невнимательно. Как и следовало ожидать, не всегда заполнялась графа о ходе производства, так как это

было самым трудоемким занятием. Весьма часто дела вносились в настольный реестр под одними и теми же номерами. По окончанным делам в случае поступления бумаг, требовавших дальнейшего производства, дела никогда не возобновлялись и соответственно не вносились в реестры. И, наоборот, в реестры вносились бумаги, не требовавшие производства. (Например, интересно, какое производство могло последовать по предложению губернатора, в котором он сообщал правлению о своей поездке по губернии для ревизии уездных учреждений.) Иногда по решенным делам продолжались отметки без объяснений о возобновлении дела. При переносе дел в настольный реестр следующего года не переносились распоряжения по ним минувшего года, и поэтому связи между новыми и предыдущими распоряжениями не было. Некоторые дела записывались два раза. Некоторые отмечались в реестре как оконченные, тогда как должны были находиться в производстве, в действительности же никакого производства не было в течение года, и сенатор вынужден был дать распоряжение возобновить их¹⁶.

Подобная путаница в заполнении формы реестра может быть объяснена неграмотностью и неспособностью канцелярских чиновников, а также сложностью самой формы и целесообразностью ее заполнения. В скором времени, уже в 1865 г., была издана инструкция МВД, которая отменяла настольные реестры, введенные еще «Генеральным регламентом» 1720 г.¹⁷

Тем не менее в ходе проверки сенатором был сделан вывод, что реестры, как входящий, так и настольный, выполняли свою функцию учета и контроля документов.

Замечания, сделанные по производимым делам, касались оформления находящихся в них документов и хода самого производства. Что касается оформления, то сенатором было отмечено, что проекты журналов и исходящих документов были написаны «весьма дурно, много из них так испачканы, что нет никакой возможности читать их»¹⁸. Часто заголовки на обложке не соответствовали реальному содержанию документов дела. В самих делах присутствовали неисполненные документы. Встречались исполненные бумаги, не имеющие пометы советника, и, наоборот, с написанной резолюцией, но не исполненные.

Часть отмеченных недостатков касалась неправильного заведения и формирования дел. Например, к делу присоединялись другие дела, посвященные такому же вопросу, но касающиеся разных людей, что отягощало производство сложной перепиской. По документам, которые следовало приобщить к уже производимым делам, возобновлялись новые дела. Сенатор справедливо замечал,

например, что очень много дел заводится об одном чиновнике по разным поводам, тогда как гораздо легче и удобнее иметь одно дело о нем, из которого видна была бы вся его служба, т. е., по сути, предлагалось ввести личные дела служащих¹⁹.

Сохранившиеся архивные материалы ревизии позволяют сказать, что А.О. Дюгамель, проверяя губернские учреждения, придавал большое значение производству дел в канцеляриях и объяснению причин их медленного решения. Сенатор перечислял большое количество дел с подробным описанием их содержания и производства. При этом он рассматривал причины задержки и указывал сроки, в течение которых они решались, ссылаясь на статьи законов, которые нарушались, делал свои замечания и вносил предложения по улучшению состояния дел. Анализируемый источник позволяет судить об особенностях реализации норм законодательства, регулировавшего делопроизводство, о причинах невыполнения тех или иных норм закона, понять причины отмены, пересмотра отдельных норм. Кроме того, как говорилось, делопроизводство регулировалось не только нормативными актами, но и традицией. Если законодательные нормы достаточно легко поддаются изучению, так как эти источники в большинстве своем опубликованы и доступны исследователям, то особенность традиции как раз и заключается в том, что ее нормы письменно не фиксируются и могут быть реконструированы лишь благодаря тем письменным источникам, в которых они нашли свое отражение при описании повседневной практики делопроизводства, т. е. таким как материалы сенаторских ревизий. Без этого полноценного представления о делопроизводстве XIX в. составить невозможно.

Примечания

¹ НАРК. Ф. 2. Оп. 40. Д. 24/620, Д. 25/631. Ф. 1. Оп. 1. Д. 30/11.

² *Анучин Е.Н.* Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России с учреждения о губерниях 1775 г. до последнего времени. СПб., 1872. С. 38–39; *Ерошкин Н.П.* Местные государственные учреждения до реформенной России. М., 1985. С. 28.

³ *Морякова О.В.* Система местного управления при Николае I. М., 1998. С. 85.

⁴ Там же. С. 10.

⁵ НАРК. Ф. 2. Оп. 40. Д. 24/620. Л. 17 об.

⁶ Там же. Л. 19.

⁷ Там же. Ф. 1. Оп. 1. Д. 30/11. Л. 28–32, 34 об. – 37, 48 об. – 55.

- ⁸ Там же. Л. 37 об.
- ⁹ СЗРИ. СПб., 1857. Т. 2. Ст. 597.
- ¹⁰ НАРК. Ф. 1. Оп. 1. Д. 30/11. Л. 34 об. – 36 об. Ф. 2. Оп. 40. Д. 25/631. Л. 48 об. – 49, 54 об.
- ¹¹ РГИА. Ф. 1286. Оп. 6. Д. 535-Х. Л. 1 об. – 2.
- ¹² Там же. Л. 2 об.
- ¹³ ПСЗРИ II. Т. 14. Отд. 1. № 12281; ПСЗРИ II. Т. 17. Отд. 1. № 15731.
- ¹⁴ НАРК. Ф. 2. Оп. 40. Д. 25/631. Л. 43 об.
- ¹⁵ Там же. Л. 32–33.
- ¹⁶ Там же. Д. 24/620. Л. 20 об. – 21.
- ¹⁷ Инструкция Министра внутренних дел, составленная на основании § 30 Высочайше утвержденных 8 июня 1865 г. Временных правил о некоторых изменениях и улучшениях в устройстве и штатах губернских учреждений этого министерства // НАРК. Ф. 2. Оп. 1. Д. 24/262. Л. 23.
- ¹⁸ Там же. Оп. 40. Д. 24/620. Л. 21 об.
- ¹⁹ Там же. Л. 22 об.