



УДК 93/94/35.077.1

Делопроизводственная культура государственных учреждений дореволюционной России и особенности документирования деятельности земского самоуправления



М. В. Угрюмова

Угрюмова Мария Викторовна, кандидат исторических наук, доцент кафедры документоведения и всеобщей истории, Нижневартковский государственный университет, mugryumova@mail.ru

На основании документальных источников в статье анализируются особенности делопроизводственной культуры земских органов самоуправления в период второй половины XIX в. – 1917 г., рассматриваются основные типы и виды документов, имевшие место в системе документирования деятельности земств и подведомственных им учреждений.

Ключевые слова: делопроизводство, делопроизводственная культура, документирование, документ(ы), самоуправление, земство, земская управа, земское собрание

Clerical Culture of National Institutions of Pre-revolutionary Russia and Some Features of the Document Performance in Local Autonomy

M. V. Ugryumova

Maria V. Ugryumova, <https://orcid.org/0000-0002-8789-2288>, Nizhnevartovsk State University, 56 Lenina St., Nizhnevartovsk 628602, Russia, mugryumova@mail.ru

Based on documentary sources, the article analyzes the peculiarities of the documentary culture of zemstvo self-government bodies starting from the second half of the 19th century till 1917. The article examines the main types and the types of documents that functioned in the system of documenting the activities of zemstvos and their subordinate institutions.

Key words: office work, clerical culture, documentation, document, self-government, zemstvo, zemstvo board, zemstvo assembly.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2019-19-2-147-151>

Российская делопроизводственная культура формировалась столетиями, уже во времена первых отечественных государственных учреждений складывалась единая регламентированная организация работы с документами, отличавшаяся своими особенностями и приоритетами.

Анализ единых закономерностей и тенденций развития отечественного делопроизводства второй половины XIX в. позволяет осмыслить постановку работы с документами в органах земского самоуправления и подведомственных ему учреждениях.

Делопроизводство административных учреждений, которое земцы взяли за основу, рассматривается в трудах дореволюционных

управленцев (М. М. Сперанский, Ф. А. Русанов, К. А. Зосимский, В. Н. Вельбрехт, Н. В. Варadinov), уделявших внимание методической стороне оформления и использования документов. В советский период значимыми являлись труды К. Г. Митяева, Н. П. Ерошкина, посвященные истории российского делопроизводства, где авторы детально изучили вопросы работы с документами в государственном аппарате управления. Современные научные исследования представлены отдельными работами (А. А. Лукашевич¹, Т. В. Виноградова², С. В. Русакова³, С. А. Глотова⁴, Н. Н. Подошлева⁵), где затронуты вопросы организации делопроизводства государственных учреждений дореволюционной России.

Различные вопросы истории отечественного делопроизводства освещаются в вузовской учебной литературе (пособия Я. З. Лившица⁶, М. П. Илюшенко⁷, Т. В. Кузнецовой⁸, которые, безусловно, также носят исследовательский характер и представляют ценность для понимания делопроизводственной культуры России в период зарождения и становления земств).

В рамках историографии по проблеме документирования деятельности земских учреждений дореволюционной России направления исследования только намечаются⁹.

Земское делопроизводство было связано с системой центрального и местного управления, уже в первой половине XIX в. основными нормативными актами, внесшими изменения в деятельность органов власти на местах, явились: «Общее учреждение министерств» (1811 г.); «Учреждение губернских правлений» (1845 г.) и последовавшие за ними законоположения. Безусловно, влияние на направления деятельности органов местной администрации оказали и нормативные акты, вступившие в силу в ходе либеральных реформ 60–80 гг. XIX в. («Положение о губернских и уездных земских учреждениях», 1864; «Городовое положение», 1870).

На особенности делопроизводственной культуры в период зарождения земств повлияло несколько факторов. С введением в начале XIX в. министерской системы связана организация канцелярии губернатора как органа его личных распоряжений, призванного способствовать последнему в выполнении им расширяющегося круга обязанностей на территории губернии. Канцелярии губернаторов как государственные учреждения не были законодательно оформ-



лены, но нельзя не признать, что именно они стали особым подразделением власти в системе местного управления. Н. П. Ерошкин причислил губернскую канцелярию к основным административным учреждениям губернии¹⁰. Действительно, к опыту делопроизводства данного учреждения было проявлено внимание делопроизводителей земских управ. Постоянная переписка между канцеляриями губернаторов и земскими управами только способствовала изучению такого опыта и применению знаний на практике.

В определённых вопросах органы земского самоуправления подчинялись Министерству внутренних дел, поэтому для них особое значение приобрела культура документообразования и документопотоков этого учреждения. Также земские управы унаследовали смешанную делопроизводственную культуру других учреждений – Казённой палаты, Комитета земских повинностей, Комитета народного просвещения, Строительной комиссии, Дорожной комиссии, Приказа общественного призрения и ряда других государственных ведомств, с которыми они вступали в служебную переписку. Кроме того, в земские управы пришли сотрудники с опытом работы из вышеперечисленных учреждений. Развитию документирования деятельности земского самоуправления способствовало соседство государственных учреждений на местах, которые в вопросах создания документов имели богатейший опыт. Уровень образования земских служащих в сравнении с другими группами населения, осознание «законности» как безупречного исполнения распоряжений центральных органов власти также определяли специфику земской делопроизводственной деятельности.

С середины 80-х гг. XIX в. земские делопроизводители активно пользовались материалами специализированных журналов («Вестник контор и канцелярий», «Бюллетень конторщика», «Машинопись», «Стенограф» и др.), в которых освещались актуальные вопросы делопроизводства, секретарского и конторского дела. Развитие системы земского самоуправления требовало внедрения более гибких форм документирования и оперативности, что в свою очередь обусловило появление новых приемов документирования и документационного обслуживания учреждений, подведомственных земству.

Радикальные изменения в технике и средствах телеграфной и телефонной связи, появление механического транспорта способствовали развитию делопроизводственной культуры земств. Внедрялись новые способы документирования – фотография и звукозапись, связанные с разработкой не только нового метода фиксации информации, но и новых видов документов – голограмм фотодокументов. Возможность создавать машинописную документацию в период зарождения земств стала определяющим фактором в делопроизводстве земств, в формировании

земского документального наследия. Наличие пишущих машин, множительных аппаратов (гектографа, шапирографа, ротатора) решало проблему размножения документов в системе земских органов. В этих целях земствами широко использовались литографии и типографии. Так, журналы земских собраний, отчёты и доклады земских управ стали изготавливаться типографским способом. В ряде земств типографским способом делались бланки с элементами трафаретных текстов (унифицированные отдельные фразы или части текста для документов). В передовых и богатых земствах пишущие машины позволили сразу решить многие вопросы документирования, улучшился внешний вид документа, облегчилось его прочтение.

Тем не менее многие земства бедствовали и нуждались в скорейшем введении новых технологий документирования (особенно на уездном уровне) и переписки, максимальном использовании новых средств связи. Делопроизводственная культура земства, впитавшая в себя все нормы прошлых десятилетий, также требовала совершенствования. Отдельные земства предпринимали попытки реформировать делопроизводство в рамках одной губернии. Некоторые из этих попыток заслуживают внимания.

Статьями Положений о земских учреждениях 1864 и 1890 гг. минимизировались все горизонтальные связи между земствами. В этой связи к минимуму сводилась и делопроизводственные потоки между ними. Губернские, уездные (а с 1917 г. и волостные) земства, хоть и являлись составляющими одной иерархической системы, в то же время были независимы друг от друга. Положение о разграничении полномочий земских органов самоуправления было чётко прописано в законодательстве. Самые насущные местные «пользы и нужды» находились на усмотрении уездных земских органов и не согласовывались с губернским земством. Потоки документов между горизонталями земской структуры были гораздо меньшими, нежели деловая переписка в пространстве горизонтали власти (губернская администрация во главе с губернской канцелярией – губернское земство; уездная администрация – уездное земство). По отдельным вопросам документопотоки были горизонтальными (например, местные и земские системы здравоохранения и образования).

Взаимоотношения с другими земствами строились только на частных соглашениях, исходя из конкретной ситуации, в связи с чем документопотоки то увеличивались, то прекращались вовсе.

Исследование по вопросам формирования и функционирования видов документов в органах земского самоуправления не может не учитывать особенностей территориальной организации всего земского самоуправления. Ни в коем случае не принижая заслуг губернских земств в деле повышения делопроизводственной культуры,



необходимо отметить и значимость уездных звеньев земского делопроизводства. Становление видов документов земского самоуправления неразрывно связано с самой системой управления на местах.

На делопроизводственную культуру земских учреждений повлияли способы создания документов, определившие следующие их виды и типы: рукописные письменные и печатные, изобразительные, графические (карты, схемы, графики). При внедрении фототехники земское документальное наследие обогатилось таким типом документов, как фотодокументы.

К рукописному письменному и печатному типу документов органов земского самоуправления необходимо отнести следующие: организационно-правовые (законы, положения, уставы) сметно-плановые (сметы, планы), распорядительные (постановления, распоряжения, предписания), отчётные, информационно-справочные (справки, письма, списки), статистические, договорные, бухгалтерские.

В конце XIX – начале XX в. новых видов рукописных письменных и печатных документов не появилось, в то же время были созданы их разновидности (подвиды), которые имели свою более или менее выраженную специфику. В основном эти виды представлены делопроизводственными материалами земских управ и подведомственных земству учреждений. Все текстовые документы в земствах создавались на естественном языке, на бумажном материальном носителе с помощью специальных средств документирования, начиная от простейших (перо, ручка чернильная, карандаш и т. п.) и заканчивая механическими средствами (печатная (пишущая) машинка, гектограф, литографы, хромолитографы). От используемых средств зависели способы документирования и типы создаваемых документов.

Рукописные, письменные и печатные земские документы в свою очередь представлены беловыми и черновыми подвидами документов. Беловые документы – это рукописные или машинописные документы, тексты которых переписаны (перепечатаны) с чернового документа без помарок и исправлений. Черновые документы представляли собой рукописные или машинописные документы, отражавшие работу автора или редактора над всем текстом документа либо его части.

Виды земских документов в зависимости от отношения к аппарату управления земств делились на подвиды: входящие (поступавшие в земские учреждения); исходящие (отправлявшиеся из земских учреждений); внутренние (создаваемые внутри земских структур и используемые во внутренних связях). Совокупность этих документов образовывала документооборот земств.

Виды земских документов по способу изложения текста подразделялись на индивидуальные, трафаретные и типовые подвиды. В индивидуальных документах содержание изложено в виде

связанного текста. Автор индивидуального документа, готовя оригинальный текст, посвящал его одному или нескольким вопросам. В трафаретных документах структура изложения текста была формализована, использовались заранее подготовленные стандартные фразы либо части постоянно повторявшегося текста и пропуски для заполнения переменной информации. Самыми распространёнными среди таких документов в работе земств явились анкеты или справки. Эти документы, как правило, создавались на отпечатанных бланках с постоянной информацией, а переменная вписывалась от руки. Типовые документы использовались земствами для документирования однотипных ситуаций.

К изобразительному типу земских документов относились художественные портреты земских деятелей, различные рисунки, плакаты¹¹ (в том числе рекламные) и эскизы. К изобразительному типу документов логично отнести большинство земских марок.

Графический тип документов, формировавшийся, как правило, в агрономических, дорожных, инженерных отделах земств, включал в себя карты¹², схемы (в том числе и план-схемы), графики, чертежи (деталей, сборочные чертежи)¹³.

Фотодокументы как отдельный тип земских документов был представлен различными жанровыми видами – индивидуальными и групповыми портретами, репортажными и документальными фотографиями, архитектурными и панорамными, рекламными фотоснимками. Сегодня в региональных музеях и архивах можно обнаружить сотни фотодокументов по земской деятельности, требующих к себе должного внимания историков, архивистов и документоведов.

С открытием новых учреждений появляются и новые документы, возникает необходимость в обработке увеличивающегося потока документации, усложняется структура центрального государственного аппарата и аппарата власти на местах. Нельзя не согласиться с бытующим среди исследователей мнением по поводу того, что усложнение всего аппарата власти, в свою очередь, приводит и к усложнению процесса делопроизводства, росту количества документов, обслуживающих документопотоки¹⁴. Так, с появлением земств, безусловно, вырос объем документов и в канцеляриях губернских правлений, в центральных государственных учреждениях, непосредственно курирующих отдельные направления их деятельности. Например, МВД контролировало (как и губернатор) всю работу земств; Министерство народного просвещения курировало вопросы образования, Министерство государственных имуществ вело с земствами переписку по вопросам, связанным с государственными землями и иным государственным имуществом. Большинство центральных органов государственной власти, ориентированных на внутреннюю политику, участвовало в вопросах делопроизводства с зем-



ствами и, так или иначе, влияло на становление различных видов документов

Закон 1864 г. предполагал активный контроль государственной власти над деятельностью земств через губернатора и губернское по земским и городским делам Присутствие. Последнее представляло собой межведомственную комиссию, в которую входили: губернатор, губернский предводитель дворянства, вице-губернатор, управляющий Казённой палатой, прокурор Окружного суда, председатель губернской земской управы, неперенный член (так называемая «особенная должность»), городской голова губернского города, представители губернского земского собрания и городской думы губернского города. Земства были «завязаны» на документообороте с многочисленными межведомственными комиссиями губернского и уездного уровней, поскольку принимали участие в их работе. Штатным сотрудником многих комиссий (присутствий) был неперенный член, специальный чиновник министерства внутренних дел, который отвечал за ведение документации.

Изменения в системе органов государственной власти, местного самоуправления повлияли на развитие делопроизводственной культуры, увеличение документопотоков, появление видов (разновидностей) документации в губернских, уездных (с 1917 г. – в волостных) земских учреждениях. В рамках деятельности органов земского самоуправления в рассматриваемый период потребность в документировании ежегодно возрастала. Такому положению дел сопутствовал ряд причин: расширился круг авторов документов, росла грамотность населения в целом и чиновников в частности. Кроме того, с образованием органов земского самоуправления процесс создания и функционирования документов был значительно усовершенствован. В то же время рост количества разновидностей документов в делопроизводственной деятельности органов земского самоуправления позднее привёл к упрощению содержания документов, которое все чаще становилось формальным. Количественный рост документов становится и причиной увеличения их разнообразия, что в определённой степени проявлялось в делопроизводственной документации губернских и уездных органов земского самоуправления.

В XIX в. усложнилась регистрация документов – документ регистрировался на всех этапах своего движения. В процессе исполнения в крупных губернских земских управах документ проходил до 30–35 операций. Регистрации была присуща журнальная форма. В каждом структурном подразделении земского самоуправления (уровень губернии и уезда) регистрировались все входящие и исходящие документы. Для регистрации входящих документов существовали общие и частные журналы. В общий журнал вносились все поступившие документы, в частном журнале

отмечались документы, которые исполнялись в самом структурном подразделении. Частные журналы велись в отделах для регистрации документов, поступавших на исполнение конкретного отдела земской управы.

Становление видов документов органов земского самоуправления проходило в условиях развития самого земства, когда налаживались, отрабатывались и усложнялись документопотоки между губернскими и уездными земствами, земскими учреждениями и органами государственной власти на местах, губернскими земствами и центральными органами исполнительной власти. Система государственного делопроизводства, уровень образования земцев и местной власти повлияли на появление и развитие основных видов документов, имевших хождение в системе земского самоуправления.

Документы делопроизводственной земской культуры чаще являются ординарными, однородными и аналогичными, с повторяемостью содержания и однотипностью форм, тяготеющих к типизации. Отдельно взятые документы из общей части документального земского наследия содержат информацию, не выходящую за рамки бытового случая, но в своей совокупности каждая из разновидностей такого рода документов содержит информацию, пригодную для выявления закономерностей. Делопроизводственная документация земств стала и частью массовой документации, которая характеризуется разнообразием видов документов. В целом же информация каждого документа в отдельности из всей массы земского документального наследия имела свою особенность.

Многие земства применяли эффективные меры, повлиявшие на формирование делопроизводства: разграничение функций в системе земского управления, различные способы сокращения количества документов, путей их движения в подведомственные учреждения, контроль за исполнением документов, централизацию хранения документов, периодическое обновление технического оборудования делопроизводственных служб. С одной стороны, рационализация делопроизводства носила локальный характер, ограничиваясь пределами отдельных земств, с другой – делопроизводство постепенно превращалось из технического элемента земского управления в средство влияния на него. От земских канцелярий зависел срок предоставления документов, а нередко принятие решений.

Делопроизводственная культура земства формировалась вместе со становлением земского самоуправления. Складывающаяся система работы с документами определяла всю делопроизводственную культуру земского самоуправления в губернии. Активное участие земцев в этом вопросе значительно ускорило исполнение документов и облегчало их использование в управленческих и справочных целях.



Примечания

- ¹ См.: Лукашевич А. А. Развитие губернской делопроизводственной документации 70–90-х гг. XVIII в. : дис. ... канд. ист. наук. М., 1995.
- ² См.: Виноградова Т. В. Организация делопроизводства губернских административных учреждений Российской империи в первой половине XIX века : на материалах Олонецкой губернии : дис. ... канд. ист. наук. М., 2004.
- ³ См.: Русакова С. В. Эволюция системы документирования деятельности губернских учреждений XVIII – начала XIX вв. (по документам ГАТО) : дис. ... канд. ист. наук. М., 2006.
- ⁴ См.: Глотова С. А. Возникновение и развитие распорядительной документации в России в XVI – начале XX вв. : дис. ... канд. ист. наук. М., 2011.
- ⁵ См.: Подоплелова Н. Н. Исследование организации делопроизводства губернских административных учреждений Российской империи (на материалах Пермской губернии конца XVIII – начала XX вв.) : дис. ... канд. ист. наук. М., 2013.
- ⁶ См.: История делопроизводства в СССР / под ред. Я. З. Лившица, В. А. Цикулина. М., 1974.
- ⁷ См.: Илюшенко М. П. История делопроизводства в дореволюционной России. М., 1993.
- ⁸ См.: Илюшенко М. П., Кузнецова Т. В. Формуляр документа. М., 1986.
- ⁹ См.: Угрюмова М. В. Документальное наследие российских земств. Нижневартовск, 2014.
- ¹⁰ См.: Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1997. С. 115.
- ¹¹ См., например: Взаимное земское от огня страхование в Костромской губернии. Плакат. М. : Товарищество Типо-Литографии В. Шушукина, 1910–1914. Хромо-литография ; 72x53 см.
- ¹² См., например: Карта Тверской губернии (С нанесением границ волостей, приходов, станов, призывных по воинской повинности участков, земских школ, почтовых и торговых путей, почтовых и земских станций) / сост. Тверской губ. земской управой. СПб. : Картогр. заведение А. Ильина, 1879.
- ¹³ См., например: Архангельский П. А. Общий обзор земского дела в Юрьевецком уезде со времени введения земских учреждений. М. : Типография «Друкарь», 1913. Приложение. С. 22–29.
- ¹⁴ См.: Источниковедение : Теория. История. Метод. Источники Российской истории : учеб. пособие для студентов вузов / под ред. И. Н. Данилевского, В. В. Кабанова, О. М. Медушевской, М. Ф. Румянцевой. М., 2000. С. 393.

Образец для цитирования:

Угрюмова М. В. Делопроизводственная культура государственных учреждений дореволюционной России и особенности документирования деятельности земского самоуправления // Изв. Саратов ун-та. Нов. сер. Сер. История. Международные отношения. 2019. Т. 19, вып. 2. С. 147–151. DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2019-19-2-147-151>

Cite this article as:

Ugryumova M. V. Clerical Culture of National Institutions of Pre-revolutionary Russia and Some Features of the Document Performance in Local Autonomy. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. History. International Relations*, 2019, vol. 19, iss. 2, pp. 147–151 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2019-19-2-147-151>