

УДК 94(47+094.1)

Житникова Яна Андреевна, магистрант кафедры управления документами, архивами и организации работы с молодежью, исторический факультет, Институт «Таврическая академия», Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского, г. Симферополь, Россия

e-mail: yana_zhitnikova@inbox.ru

Научный руководитель: Прохоров Дмитрий Анатольевич, доктор исторических наук, профессор кафедры управления документами, архивами и организации работы с молодежью, исторический факультет, Институт «Таврическая академия», Крымский федеральный университет им. В. И. Вернадского, г. Симферополь, Россия

e-mail: prohorov1da@yandex.ru

ОРГАНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ДОКУМЕНТООБОРОТА
В ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ
(КОНЕЦ XIX – НАЧАЛО XX ВЕКА)

Аннотация. В статье рассмотрена история организация системы документооборота в государственных учреждениях Российской империи в конце XIX – начале XX века. На основании рассмотренных материалов сделан вывод, что система документооборота в российских имперских учреждениях в рассматриваемый период являлась отражением общих принципов государственной бюрократии, и заключалась в иерархичности, формализме, стремлении к всеобъемлющему контролю. Процесс документирования российских государственных учреждений проходил в несколько этапов, постепенно совершенствуя систему управления бюрократическим аппаратом.

Ключевые слова: Российская империя, законодательство, законы, правовые нормы, чиновничество, бюрократия

Yana An. Zhitnikova, Master's student, Department of Document, Archives Management and Organization of Work with Youth, the Historic Faculty, Institute "Taurida Academy", V. I. Vernadsky Crimean Federal University, Simferopol, Russia
e-mail: yana_zhitnikova@inbox.ru

Scientific supervisor: Dmitry A. Prokhorov, Doctor of Historical Sciences, Professor, Department of Document, Archives Management and Organization of Work with Youth, the Historic Faculty, Institute "Taurida Academy", V. I. Vernadsky Crimean Federal University, Simferopol, Russia
e-mail: prohorov1da@yandex.ru

ORGANIZATION OF THE DOCUMENT MANAGEMENT SYSTEM IN STATE INSTITUTIONS OF THE RUSSIAN EMPIRE (LATE 19TH – EARLY 20TH CENTURY)

Annotation. The article examines the history of the organization of the document management system in the state institutions of the Russian Empire in the late 19th – early 20th century. Based on the materials reviewed, it is concluded that the document management system in Russian imperial institutions during the period under review was a reflection of the general principles of state bureaucracy, and consisted of hierarchy, formalism, and the desire for comprehensive control. The process of documenting Russian government institutions took place in several stages, gradually improving the management system of the bureaucratic apparatus.

Key words: Russian Empire, legislation, laws, legal norms, officialdom, bureaucracy.

Актуальность темы предлагаемой публикации обусловлена несколькими факторами, которые имеют значение как для исторической науки, так и для современного понимания работы государственных институтов. Анализ законодательных норм, действовавших в Российской империи в

дореволюционный период и касавшиеся чиновничества, позволяет глубже осознать исторические корни современного государственного управления в России.

Конец XIX – начало XX в. стал периодом глубоких трансформаций в управленческой системе Российской империи. На фоне индустриализации, роста населения и усложнения структуры государственного аппарата особое значение приобрела рациональная организация документооборота – важнейшего инструмента функционирования бюрократии. Документ выступал не только носителем информации, но и основным юридическим инструментом взаимодействия между уровнями власти. Эволюция делопроизводства и документооборота в этот период позволяет понять, как бюрократический аппарат стремился приспособиться к новым вызовам и каким образом сохранял устойчивость традиционных форм управления [3, с. 29–43].

К концу XIX в. чиновничество Российской империи представляло собой разветвленную и многоуровневую систему. Ее формирование восходит к реформам Петра I и «Табели о рангах» 1722 г., закрепившей сословно-служебную иерархию. Однако в пореформенный период (вторая половина XIX в.) бюрократия приобрела черты профессионального корпуса, деятельность которого регулировалась строгими инструкциями и канцелярскими правилами [1, с. 155–156].

Внутри системы господствовал принцип письменности: каждое распоряжение, доклад или прошение должны были быть оформлены в документальной форме, зарегистрированы и сохранены в архиве. Это превращало чиновничество в своего рода «машину бумаги», где сама процедура оформления нередко имела большее значение, чем содержание решения.

Согласно «Общему учреждению министерств» 1811 г. (действовавшему, с некоторыми изменениями, вплоть до 1917 г.), каждый документ проходил через определённую иерархию – от низшего писца или делопроизводителя до министра, а иногда и Государя. Таким образом, бюрократический

документооборот был не только инструментом передачи информации, но и формой легитимации власти [4, с. 687–756].

Основной организационной единицей, обеспечивавшей движение деловых бумаг, выступала канцелярия. В конце XIX в. в каждом министерстве существовали специализированные департаменты и их канцелярии, отвечавшие за прием, регистрацию, распределение и хранение документов. Канцелярская работа строго регламентировалась. Приказы Министерства внутренних дел за период 1880–1890 гг. предписывали вести журналы входящих и исходящих документов, обеспечивать нумерацию и датировку каждого акта. В крупных учреждениях на особых должностях работали чиновники разных рангов – делопроизводители, архивариусы, письмоводители, переписчики и пр. Их деятельность подчинялась сложной системе контроля: каждый документ проходил через ряд инстанций, сопровождаясь резолюциями, визами и отметками о получении.

В министерствах и губернских управлениях конца XIX в. утвердился «двойной принцип» делопроизводства: осуществлялось параллельное ведение дел по содержанию (предметам) и по корреспондентам. Это позволяло находить документы как по теме вопроса, так и по учреждениям, с которыми велась переписка. Такая система, с одной стороны, обеспечивала аккуратность и полноту учета, а с другой – приводила к громоздкости и медлительности аппарата. Российская бюрократия конца XIX в. отличалась устойчивостью форм, строгостью ритуала и консерватизмом. Бумажная форма общения заменила непосредственное взаимодействие: личная инициатива чиновника ограничивалась необходимостью следовать предписанному «служебному порядку» [6, с. 1–168].

Письменное распоряжение имело высшую юридическую силу. Неформальные указания или устные договоренности не признавались без документального подтверждения. Такая практика обеспечивала сохранность следов всех решений, но одновременно присутствовала атмосфера формализма, в которой «правильность оформления» часто подменяла сущность дела.

Бюрократическая культура воспроизводила особый тип поведения: аккуратность, исполнительность, но и склонность к излишней осторожности. Как отмечал современник, «чиновник боится не сделать, а сделать не так, как велено». Именно эта установка способствовала тому, что документооборот становился самодовлеющим процессом – механизмом, поддерживающим сам себя.

В губернских и уездных управлениях конца XIX в. организация делопроизводства имела свои особенности. Здесь чувствовалась нехватка квалифицированных писцов и архивариусов, а объем переписки был весьма и весьма значителен. Губернаторские канцелярии вели дела одновременно по тысячам обращений – от крестьянских прошений до циркуляров министерств [5, с. 343–351]. Поэтому типичным явлением стало дублирование: одно и то же распоряжение направлялось по нескольким инстанциям, создавая избыточность бумаг. Это обеспечивало отчетность, но снижало оперативность. В отчетах Министерства внутренних дел начала XX в. отмечалось, что значительная часть рабочего времени чиновников уходит на переписывание документов, составление копий и регистрационных журналов.

Тем не менее, даже на периферии империи система документооборота сохраняла строгие стандарты. Все дела фиксировались на специальных бланках, велись журналы корреспонденции, использовались сургучные печати и штампы. Таким образом, единая бюрократическая культура охватывала всю территорию страны.

В начале XX в. в условиях нарастающего кризиса государственного управления предпринимались попытки модернизировать бюрократический аппарат. После революции 1905 г. и учреждения Государственной думы усилилась необходимость координации документооборота между законодательной и исполнительной властью.

В 1906–1910 гг. в ряде министерств проводились эксперименты по внедрению механизированных средств обработки документов – нумераторов, пишущих машин, копировальных прессов. Однако технические новшества не

изменили сути системы. Главным препятствием оставалась иерархичность и медлительность согласований.

Реформа делопроизводства, подготовленная Министерством юстиции в 1913 г., предполагала сокращение числа звеньев согласования документов и введение единой системы регистрации. Однако реализовать ее не удалось: начавшаяся Первая мировая война и последовавшие за ней политические потрясения прервали процесс бюрократической модернизации.

Бюрократическая система Российской империи конца XIX – начала XX в. была не только управленческим инструментом, но и важнейшим социальным институтом, определявшим повседневную жизнь огромного числа подданных. Почти каждый человек, независимо от сословия и уровня образования, в той или иной форме сталкивался с «властью бумаги»: подавая прошения, оформляя документы на землю, службу, торговлю, разрешения или льготы. Документ выступал посредником между личностью и государством, а фигура чиновника стала его воплощением. Тем самым формировалась особая модель отношений между властью и обществом, в которой бумага имела статус юридического свидетельства.

Чиновничья культура вырабатывала особый тип поведения. Исполнительность, аккуратность и преданность форме становились профессиональными добродетелями. Служащие гордились знанием канцелярского этикета и умением правильно составить рапорт или «служебную бумагу». Вместе с тем чиновничий профессионализм порождал замкнутость и отчуждение. Письменное слово подменяло живое общение, а формальная процедура – живое решение. В результате складывалась атмосфера своеобразного «бумажного абсолютизма», при котором действие считалось совершенным только после того, как оно было подтверждено документом.

Однако бюрократия имела и положительные стороны. В условиях существования огромной территории и при многонациональном составе населения империи именно единообразный документооборот обеспечивал управляемость страны, гарантировал сохранность решений и законность

действий. Наличие архивов, журналов и копий позволяло контролировать движение бумаг и предотвращало злоупотребления. Таким образом, бюрократическая форма оказывалась одновременно инструментом порядка и источником отчуждения.

К началу XX в. отношение общества к чиновничеству становилось более двойственным. С одной стороны, бюрократ воспринимался как гарант стабильности и законности; с другой – как воплощение неповоротливости и бездушия. В этом противоречии проявилась главная черта позднеимперской государственной системы – ее стремление опираться на документ, но не на инициативу. Поэтому документооборот в Российской империи был не просто технической процедурой, а выражением целого миропорядка, в котором власть существовала через бумагу, а бумага – через власть [2, с. 128–145].

Система документооборота в государственных учреждениях Российской империи конца XIX – начала XX в. являлась отражением общих принципов имперской бюрократии: иерархичности, формализма, стремления к всеобъемлющему контролю. Документ служил не только средством управления, но и символом власти, легитимности и порядка.

Опыт дореволюционной России демонстрирует, что организация документооборота являлась не просто техническим вопросом, а была частью более широкой проблемы взаимоотношений государства, общества и власти. В этом смысле канцелярская культура Российской империи конца XIX в. стала одним из самых ярких примеров бюрократического типа управления в мировой истории.

Список источников и литературы

1. Каменский А.Б. От Петра I до Павла I: реформы в России XVIII века. М.: Росспэн, 2001. 288 с.
2. Метушевская Т.И. Переход от модели чиновника-универсала к модели чиновника-специалиста сквозь призму прав и обязанностей госслужащих

по Уставу о службе гражданской 1832 года. // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2017. №. 4. С. 128–145.

3. Писарькова Л.Ф. От Петра I до Николая I: Политика правительства в области формирования бюрократии // Отечественная история. 1996. № 4. С. 29–43.

4. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Собр. 2. СПб.: Тип. 2-го Отделения Е. И. В. Канцелярии, 1830. Т. 9, Отд. 1. 888 с.

5. Чуб Н.В. Кадровая деятельность губернских органов России XIX в. в фондах федерального и региональных архивов // Вестник архивиста. 2018. № 2. С. 343–351.

6. Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая Павловича составленный [в 15 томах]. Изд. 3-е. Санкт-Петербург: тип. II-го Отделения Собственной Е. И. В. канцелярии, 1835. [Т. 3]: Свод учреждений государственных и губернских. Ч. 3. Уставы о службе гражданской. 530 с.