

**Анастасия Юрьевна Конькова**

Российский государственный гуманитарный университет

## **Делопроизводство губернских канцелярий Российской империи во второй половине XIX века (по материалам отчетов сенатора А. А. Половцова)**

Деятельность делопроизводственных служб, равно как и всех остальных служб и учреждений, находящихся в далеких от центра регионах государства, всегда отличалась от столичных. Размеренный ритм жизни, патриархальные отношения, ограниченные полномочия местных властей и т.д. веками формировали провинциальную жизнь в медленную и обособленную. В силу данного обстоятельства качество работы делопроизводственных служб высших и центральных органов управления еще со времен Российской империи заметно отличалось от местных. Подобное состояние объяснялось как большим контролем за деятельностью высших и центральных учреждений со стороны верховной власти, так и более высоким в указанных органах образовательным уровнем всех вообще чиновников (в том числе и канцелярских).

В начале 80-х годов XIX века известный сенатор Александр Александрович Половцов, ставший впоследствии государственным секретарем и вершителем внутренней политики, ездил с ревизией делопроизводства в Киевскую и Черниговскую губернии, „обозревая” делопроизводство губернских правлений и канцелярий губернаторов. Характерно то, что для оценки деятельности указанных губернских правлений и собственно губернаторов было выбрано именно делопроизводство или, точнее сказать, „делопроизводства”, то есть документационные процессы, отражающие рассмотрение и решение дел, возникающих в деятельности губернаторов и губернских правлений. Исторически сложившаяся точка пересечения таких процессов, как поступление документов, их рассмотрение, решение и исполнение, – канцелярия – стала объектом для пристального изучения столичным чиновником Половцовым. После внимательнейшего „обревисования

делопроизводств” Киевского и Черниговского губернских правлений, а также канцелярий губернаторов выводы, сделанные Половцовым, были более чем неутешительные. Будучи честным и порядочным человеком, Половцов представил губернское управление и его делопроизводство такими, какими они были в действительности. Это обстоятельство способствовало укреплению за ним репутации честного и ответственного человека, что в некотором смысле послужило поводом для дальнейшего служебного продвижения с назначением на пост госсекретаря, но в то же время снискало недобрую славу среди многих видных государственных сановников, видевших в его отчетах не стремление показать истинное состояние дел „в глубинке” империи, а лишь желание выделиться и быть оригинальным. В дневнике госсекретаря Е. А. Перетца мы находим следующее: „Валуев в негодовании от сенаторских ревизий. По его мнению, это – добровольная критика всего царствования”<sup>1</sup>. Сам Половцов в своем дневнике упоминает также о министре юстиции Набокове в связи с его настойчивыми стараниями в распространении слухов о неудовлетворительности его, Половцова, ревизии. Таким образом, очевидна недоброжелательная реакция по отношению к фактам, изложенным в отчете „по обозрению делопроизводства” в высших губернских учреждениях (т.е. местных органах власти и управления).<sup>2</sup>

Что же могло так встревожить государственные умы?

Приведем несколько цитат из выводов, сделанных Половцовым по окончании ревизии делопроизводства Киевского и Черниговского губернских правлений: „Статья в Своде Законов, узаконяющая, что губернское правление есть высшее в губернии место, управляющее оною в силу закона, совершенно потеряла свое значение и действие” и „решение всякого дела и вопроса в правлении подготавливается канцелярию, которая по этой причине имеет весьма большое влияние на направление дел и на самое движение делопроизводства”. В то же время „в губернском правлении отсутствует лицо, которое имело бы над канцелярией непосредственную действительную власть”. В результате „при таком положении губернского правления должность советника и должность делопроизводителя являются равнозначащими”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Е. А. Перетц, *Дневник Е. А. Перетца – государственного секретаря (1880–1883)*, Moskwa–Leningrad 1927, s. 7

<sup>2</sup> *Делопроизводство Черниговского губернского правления*, Sankt Petersburg 1887.

<sup>3</sup> *Записка сенатора А. Половцова по обозрению делопроизводства Киевского губернского правления*, Sankt Petersburg 1889.

В пояснение к сделанным выводам Половцов подробно описывает ту реальную ситуацию в губернских правлениях и их канцеляриях, которая подвигнула его к подобным умозаключениям.

С самого начала он недвусмысленно указывает на то, что губернское правление как коллегиальный орган и высшее губернское учреждение практически не функционирует: докладов о делах не бывает, журналы не ведутся, совещания не собираются. „Всякое дело, – пишет он, – производится в канцелярии”. На этом высказывании можно было бы поставить точку, если бы не „обрядная” сторона данного процесса, заключающаяся в формальном сохранении правил и порядка, свойственных властной структуре, относительно решения и исполнения вверенных ей дел. Этот видимый порядок заключался в следующем: все дела „производились” в канцелярии до того момента, пока делопроизводитель не приходил к выводу о том, что „по делу должно быть составлено какое-либо определение от имени присутствия”. В этом случае он писал журнальный текст, который подписывался сначала советником того отделения, в котором дело производил ось, потом передавалось для подписи другому советнику; от него поступало для подписи к вице- губернатору и затем представлялось на утверждение губернатора. Здесь Половцов не без иронии указывает на то, что „советник не того отделения, в котором дело производилось, обыкновенно подписывал такой журнал без просмотра, в силу товарищеского доверия, чем вызывалось взаимно и со стороны другого советника такое же доверие и такая же подпись по делам первого”. „При подписи журнала вице-губернатором, – продолжает Половцов, – обстоятельства, изложенные в журнале, обыкновенно докладывались ему, вице-губернатору, делопроизводителем; к губернатору журналы посылались для утверждения в его квартиру”. „При существовании такого порядка, – заключает Половцов, – первенствующую силу и значение как относительно направления дел к производству, так и относительно решения их, вопреки точному разуму закона, должна, очевидно, иметь деятельность канцелярии губернского правления”<sup>4</sup>.

Таким образом, очевидно, что центр тяжести не только по обработке, составлению, оформлению и контролю исполнения документов, но даже и по их фактическому „вопреки точному разуму закона” исполнению, падал на делопроизводителей канцелярии. При такой ситуации для грамотного решения вопроса делопроизводитель кан-

<sup>4</sup> РГИА, zesp. 1284, inw. 185, sygn. 46, kk. 45–46.

целярии должен был быть довольно образован, а также искушен в работе губернского правления. Не будучи осведомленным в вопросах управления губернией, он должен был умело направлять дела к конкретным исполнителям, компетентным по данной проблеме, помогать и способствовать процессу принятия решения с фиксацией „оного” в журнале и отслеживать процедуру исполнения принятого решения. Насколько могли справляться с поставленной задачей провинциальные канцелярские чиновники? Для ответа на этот вопрос необходимо вспомнить историю взаимоотношений высшей и местных властей в Российской империи. Дело в том, что верховная власть издавна была недовольна деятельностью губернских чиновников, начиная с губернатора и заканчивая канцелярским служителем. Безусловно, на это имелись серьёзные основания, ибо отчеты губернаторов всегда грешили поверхностностью, отсутствием указаний на конкретные нужды губернии, изобиловали „общими умозаключениями и теоретическими построениями”<sup>5</sup>, а работа делопроизводителей критиковалась за „крайнюю медленность, недостаток осмысленного отношения к делу, пристрастие к бумажному производству и бесполезной переписке”<sup>6</sup>. Если прибавить к этому еще и мнение государственного секретаря Перетца, считавшего, что жизнь „в отдаленном уездном городке невозможна для жительства человеку, сколько-нибудь умному и образованному”<sup>7</sup>, а также тот факт, что образовательный уровень канцелярских служащих был не слишком велик<sup>8</sup>, губернские делопроизводители представляются неспособными к решению задач, возложенных на них сложившейся ситуацией и обстоятельствами. Однако если взглянуть на дело с иной стороны, то среди людей, занимающих высокие посты в иерархии чинов и должностей царской России, мы находим множество примеров начала карьеры с низших канцелярских должностей, когда благодаря уму и способностям, а также „добросовестности, скромности и трудолюбию” зарабатывались хорошие репутации и достигались высокие посты. О том, что деятельность местных делопроизводственных служб по качеству выполняемой работы была неодинаковой, свидетельствует сам Половцов. В отчете по работе канцелярии Черниговского губернатора он

<sup>5</sup> Записка сенатора А. Половцова... , s. 51.

<sup>6</sup> Делопроизводство канцелярии Черниговского губернатора (по данным ревизии сенатора А. Половцова), Sankt Petersburg 188?, s. 3.

<sup>7</sup> Е. А. Перетц, dz. cyt., s. 5.

<sup>8</sup> Chodzi o to, że aby wstąpić do służby kancelaryjnej, wystarczyło zdać egzamin z programu szkoły powiatowej.

пишет: „В делах канцелярии медленности не замечено, а, напротив того, дается делам своевременное направление; неразрешение же ряда дел должно быть отнесено к причинам, не зависящим от чинов канцелярии”. По отчету же о делопроизводстве Черниговского и Киевского губернских правлений Половцов указывает, что „формализм и пристрастие к бумажному производству налагают на канцелярии указанных правлений печать недостатка обдуманности и рутинности”<sup>9</sup>.

Исследуя работу губернских канцелярских служб и сравнивая их производительность, Половцов не мог не обратить внимания на объемы документооборота. Так, в частности, им было замечено, что в Киевское губернское правление за 1879–1880 гг. дел поступало почти в два раза больше, чем в Черниговское губернское правление. Таким образом, оценивая крайне медленную работу с документами в канцелярии Киевского губернского правления, Половцов учитывал фактор большого объема документооборота и, как следствие, крайнюю перегрузку работой делопроизводителей канцелярии.

При ревизии канцелярий губернских правлений и губернаторов Половцов учитывал также принцип руководства учреждением: коллегиальный или единоначальный. Так, при ревизии делопроизводства того же Киевского губернского правления Половцов отмечает, что „свойственная ему медленность до известной степени обуславливается уже самим существованием в губернском правлении внешнего коллегиального устройства, ибо в коллегиальных местах дела движутся “медленнее, чем в не коллегиальных вследствие самого порядка их ведения”.

Отмечая, однако, большой объем документооборота и наличие коллегиального принципа руководства в Киевском губернском правлении, Половцов указывает на то, что „одними этими причинами не может быть объяснена та крайняя медленность, которая замечается в сем делопроизводстве”. Не формулируя конкретно, Половцов, тем не менее, вплотную подходит к первопричине такого медленного, рутинного и многобумажного делопроизводства, а именно: зависимости его от способов и организации управления. В своих отчетах он проводит мысль о том, что бездарное, необдуманное, некомпетентное управление порождает многочисленную переписку, обилие делопроизводственных операций, неоправданно длинную траекторию движения документа в процессе его исполнения, огромные затраты

<sup>9</sup> *Делопроизводство Черниговского губернского правления (по данным ревизии сенатора А. Половцова), Sankt Petersburg 1882, s. 18.*

труда и времени канцелярских чиновников и т.д. В подтверждение сделанных выводов Половцов приводит ряд примеров. Так, по поводу рассмотрения и решения вопросов в Киевском губернском правлении Половцов отмечает, что начальники отделений „в оном” не только не собираются на совещания для выработки единого мнения (что значительно сократило бы время, необходимое для принятия решения), но даже и запросы друг к другу направляют не иначе как в письменной форме, „не заботясь о времени и трудах на это потрачиваемых”. В развитие своей мысли Половцов далее указывает на то, что „не только различные отделения, но даже и столы одного и того же отделения сносятся между собою бумагами”. В качестве иллюстрации он приводит пример того, как два стола одного и того же отделения для выяснения незначительного обстоятельства неоднократно посылали друг другу письменные запросы и сообщения, что с точки зрения траты времени составило девять месяцев, а с точки зрения расхода бумаги – шесть листов. При этом Половцов указывает, что „эти столы если не стояли рядом, то, по всей вероятности, помещались в одной и той же комнате”. В качестве „характеристического образчика” Половцов также приводит пример долгих и безрезультатных письменных „сношений” губернского правления со своим архивариусом, взятый из дел Киевского губернского правления: 28 марта 1879 г. управление N попросило губернское правление „доставить сведения о том, куда и когда именно обращено дело Z”. 3 мая 1879 г. губернское правление через свою канцелярию дало предписание архивариусу найти и предоставить заведенное в 1865 г. дело Z. В ответ на это архивариус донес, что такого дела в архиве нет. 26 мая того же года губернское правление вновь поручило канцелярии составить и оформить предписание с требованием архивариусу найти дело. Архивариус донес, что дело в архив „сдаваемо не было”. 4 июля 1880 г. „опять предписано архивариусу представить дело”. Архивариус ответил то же, что и прежде. 11 октября того же года вновь соответствующим документом „предписано архивариусу найти дело”, на что архивариус донес, что „дела в архиве не оказалось и что при сдаче в архив в 1866 г. оно отмечено оставленным для дальнейшего производства”. Таким образом, понадобилось почти полтора года и множество бумаги и канцелярского труда для того, чтобы в конечном итоге не найти нужного для решения проблемы дела. Но сам Половцов не считал этот срок рекордным, так как при ревизии им были обнаружены многие дела, производящиеся, например, в Киевском губернском правлении „по шести, семи и более лет”. Так, по делу о взыскании с ме-

щанки X. 10 рублей акцизного штрафа переписка продолжалась 8 лет. Анализируя причины подобного, Половцов выяснил, что столь затянутый срок исполнения документов подчас был вызван неоправданной множественностью инстанций при движении документа в процессе его исполнения. Он определил, что во многих случаях имела место следующая ситуация: „присылаемая губернским начальством для исполнения бумага оставалась без движения до первого напоминания, а затем немедленно пересылалась в другое место, оттуда она возвращалась назад или точно также посылалась в третье место, потом в четвертое место, и так далее, пока о ней не забывали или она где-нибудь не терялась”. „Губернское же правление, – пишет Половцов, – между тем, получая на свои подтверждения донесения о том, что бумага уже отослана туда-то, посылало новое подтверждение, которое опять не заставляло бумаги на месте, и таким образом в каждую данную минуту правление было лишено даже возможности знать, где именно бумага находится и кого винить в неисполнении”. При ревизии Половцовым также были выявлены случаи, когда „переписка в продолжении долгого времени перебрасывалась только между двумя учреждениями: из одного в другое и обратно”. Таким образом, слабость губернского правления, плохая организация исполнения, а также контроля за исполнением со стороны высшего губернского органа вполне очевидны. В качестве результата подобного управления Половцов приводит цифры по годам и неисполненным делам, иллюстрирующие то, „до какой степени медленно может быть делопроизводство”. Так, по Киевскому губернскому правлению, „из дел, производившихся в оном в 1880 году, оказались начатыми: три в 1854 году, три в 1856 году, два в 1857, девять в 1859 году: вообще начатых ранее 1860-го года было 18 дел; ранее 1870-го года – 160 дел и т.д.” После прочтения этой статистики невольно вспоминается дневник самого Александра Александровича Половцова в бытность его государственным секретарем, когда, будучи ответственным за своевременный доклад, рассмотрение и решение дел в Государственном Совете, он писал: „В Государственном Совете почти нет нерешенных дел и ничего серьезного вновь не поступает” или „По недостатку дел доклада в Государственном Совете нет”<sup>10</sup>. При сравнении степени решаемости вопросов в высших и местных органах управления остаются неясными причины. Что это? Больше количество дел внизу или более вы-

---

<sup>10</sup> А. А. Половцов, *Дневник государственного секретаря А. А. Половцова в 2-х томах*, Moskwa 1966, s. 13, 26.

сокая исполнительская дисциплина наверху? Так или иначе, но, говоря о некомпетентном управлении, Половцов, тем не менее, пишет, что Черниговское губернское правление гораздо лучше осуществляет свои функции высшего губернского учреждения, так как „со стороны начальствующих в Черниговском правлении лиц имеется более тщательное наблюдение за течением делопроизводства, нежели в Киевском губернском правлении”. Результатом такого отношения, по мнению Половцова, является то, что „недостатки и неправильности, замеченные в делопроизводстве Черниговского губернского правления, имея тот же общий характер, что и в делопроизводстве Киевского губернского правления, проявляются не в столь резких формах и представляются не столь существенными”<sup>11</sup>.

Анализируя объем и содержание работы канцелярских чиновников, Половцов вплотную подходит к еще одной проблеме – проблеме рационализации делопроизводства, сокращения документооборота или, используя термины XIX века, „сокращения переписки”. Говоря о „сокращении переписки”, он имел в виду прохождение документов оптимальной совокупности инстанций, необходимой для „производства по делу”, оптимального количества создаваемых при этом документов при оптимальном числе занятых в этом процессе делопроизводителей. Пример предлагаемой рационализации в связи с замеченными недостатками Половцов приводит в отчете о ревизии делопроизводства в канцелярии Черниговского губернатора. Проблема состояла в том, что при обследовании указанной канцелярии он обнаружил, что канцелярские чиновники сверх всякой нормы загружены работой по пересылке документов, которые направляются в канцелярию губернатора из вышестоящих учреждений, но предназначены низшим, порой даже не подчиненным губернатору „местам и лицам”, то есть канцелярия губернатора в данном случае является лишь „бесполезною передаточною или пересылочною инстанциею”. Было установлено, что точно также, только в обратном порядке канцелярия губернатора пересылает документы подчиненных ей структур, предназначенные для вышестоящих. „Не имея для себя здравого основания, ведя к напрасной проволочке времени, подобная передаточная переписка увеличивает лишь без всякой пользы для дела массу лежащего на чинах канцелярии труда и влечет за собою непроизводительные издержки казны”, – отмечает Половцов. „При изъятии из производства канцелярии подобной бесполезной передаточной перепис-

---

<sup>11</sup> Там же, с. 3.



ки, – пишет он, – личный ее состав, заключающий в себе в настоящее время (кроме правителя канцелярии и его помощников) около 20 канцелярских чиновников и вольнонаёмных писцов, мог бы быть по всей вероятности без всякого ущерба для дела сокращен на половину”. Еще один пример бесполезного, нерационального труда делопроизводителей канцелярии губернатора Половцов приводит в рассуждениях о ходатайствах земских собраний. Описывая порядок направления поступающих к губернатору ходатайств, Половцов указывает, что сначала они поступают в канцелярию губернатора, который, рассмотрев их, делает краткое (не мотивированное) заключение об удовлетворении или отклонении ходатайства, а затем поручает делопроизводителям своей канцелярии составить представление к соответствующему министру. Труд канцелярии губернатора в этих случаях сводился к простому повторению (т.е. переписыванию) документа земских управ с прибавлением только лишь указанного заключения губернатора. Поскольку подобных дел (имеются в виду те дела, когда губернатор из боязни принимать самостоятельные решения долго переписывался с вышестоящими) было выявлено много, Половцов рекомендовал губернаторам „дабы не умножать бесполезную переписку” и „не утруждать чинов канцелярии” больше вопросов решать самостоятельно. В отчете о делопроизводстве Черниговского губернского правления Половцов еще раз подчеркивает необходимость рационального отношения к делопроизводственному труду. Он пишет: „Тратя время на составление и переписку ненужных бумаг, канцелярские чиновники могут, вследствие сего, оказаться виновными в упущениях по таким делам, по коим деятельность их существенно полезна и даже необходима”. Беспокойство Половцова объяснялось тем, что примеров нерациональной траты канцелярского труда и бумаги при ревизии было замечено довольно много. Это касалось как общего порядка делопроизводства, так и некоторых родов дел.

Исходя из результатов ревизии делопроизводства указанных учреждений, Половцов подходит к еще одной проблеме – проблеме сохранности документов в процессе „производства по делу”. На первый взгляд звучит банально. Однако при ревизии Половцов получил много доказательств тому, что в губернских правлениях и их канцеляриях подчас „умышленно утрачивались бумаги и дела”, что служило для канцелярий (в силу их особенного положения, рассмотренного выше) одним из средств к тому, чтобы „давать делу то или другое направление по своему произволу, или же чтобы скрывать свои противозаконные действия”. Половцов отмечает, что „потеря бумаг устра-

ивалась таким образом, что и выследить становилось невозможно – где именно бумаги были утрачены”. При ревизии им также было обнаружено, что „такая утрата дел и бумаг вошла в обычай и практиковалась часто”.

Подводя итог, можно сказать о том, что ревизии, проводимые сенатором Половцовым в высших губернских учреждениях, были серьезными и основательными. В высших губернских учреждениях конца XIX века он увидел все возрастающее значение секретарей и делопроизводственных служащих, которых обстановка и обстоятельства заставили играть роль весьма существенную в управленческом процессе. Отслеживая процесс рассмотрения вопроса от начала и до конца, они невольно становились участниками обсуждения данного вопроса, а мнение их, в силу владения информацией и близости к руководству, из обычного доклада превращалось в точку зрения, могущую стать решением. В своих отчетах Половцов вплотную подошел к мысли о том, что некомпетентное управление порождает неуправляемую переписку, громоздкое делопроизводство (имеется в виду „производство по делу”), крайне медленные сроки исполнения документов и т.д. Говоря о большом документообороте и загруженности канцелярских чиновников, он предлагает местным органам власти и управления проявлять большую самостоятельность и инициативу в решении местных вопросов, что исключило бы из деятельности канцелярий многие бесполезные операции. В отчете Половцова мы также находим предложения по рационализации делопроизводства в канцелярии губернатора, заключающиеся в исключении передаточных инстанций в ”сношениях” вышестоящих с нижестоящими учреждениями и наоборот.

Оценивая результаты ревизии Половцова и исследования, проведенные им в связи с указанной ревизией, мы можем сказать о том, что в современной ему управленческой обстановке он разглядел значимость делопроизводства в сфере управления и его влияние на процедуру принятия решения.

Делопроизводство, по мысли Половцова, есть зеркало управления и только через него можно увидеть сам процесс управления, оценить принципы и методы руководителей, это управление осуществляющих.

Слабость управления, с его точки зрения, порождает активную деятельность со стороны канцелярии и конкретных делопроизводителей, которые вынуждены компенсировать своей работой недостатки управления, а отсюда вытекает их непосредственное влияние как на

сам управленческий процесс, так и на результаты принимаемых решений.

Указывая на роль делопроизводства и делопроизводителей, Половцов не мог не отметить, что подобное участие секретарей и делопроизводителей в управленческом процессе требует от них высокой профессиональной компетенции, образованности, большой ответственности и осознания своей роли и своего назначения.

Обозначив вызванную насущными требованиями практики характеристику секретаря и делопроизводителя, Половцов указывает, что образовательный и общий профессиональный уровень современных ему секретарей не отвечает всей полноте предъявляемых требований: канцелярские чиновники недостаточно образованы, к делу относятся неосмысленно и безответственно, что отчасти объясняется низкими заработными платами, скудостью прав и привилегий.

По мнению Половцова, в результате пересечения указанных причин: слабости управления, непосредственного участия секретарей и делопроизводителей в управленческом процессе и низкого общеобразовательного и профессионального уровня канцелярских чиновников – происходят размножение переписки, разбухание делопроизводственного аппарата, неисполнение или длительное исполнение документов и т.д. и т.п.

Современный сотрудник службы документационного обеспечения, прочитав краткое изложение отчетов о ревизии делопроизводства сенатора Половцова, может сделать вывод о том, что документационное обеспечение любого уровня управления, несмотря на сложившиеся в нем порядок и систему правил, должно рассматриваться как исторически эволюционирующий процесс и может быть сферой творческого приложения для усовершенствований и качественного обновления.

Anastazja Juriewna Końkowa

**Prowadzenie spraw w kancelariach gubernialnych Imperium Rosyjskiego w drugiej połowie XIX wieku (na podstawie materiałów sprawozdawczych senatora A. A. Połowcowa)**

Streszczenie

Na początku lat 80. XIX w. Aleksander Aleksandrowicz Połowcow przeprowadził rewizje w guberni kijowskiej i czernihowskiej. Kontrolował prowadzenie spraw rządów gubernialnych i kancelarii gubernatorów. Co ciekawe, to właśnie analiza procesów dokumentacyjnych została wybrana jako cel kontroli. Autorka dowodzi, że prowadzenie spraw jest lustrem zarządzania i tylko w nim można zobaczyć sam proces zarządzania, ocenić zasady i metody kierowników.

Anastasya Yuriyevna Kon'kova

**Leading cases in gubernial offices of the Russian Empire in the second half of the nineteenth century. Based on reporting Senator A. A. Polovtsov**

Summary

In the early 80's the nineteenth century, Alexander Alexandrovich Polovtsov conducted revisions in the province of Kyiv and Chernihiv. Controlled record management gubernial governments and governor's office. Interestingly, it is the analysis of the documentation process was selected as the objective of control. The author argues that document management is the mirror of the management at all, and only in him can see the process management, evaluate the principles and methods of managers.