

УДК 94(57)

Законодательное регулирование, структура и функции канцелярии Енисейской губернской администрации в 1822–1845 гг.

Д.Н. Гергилев^а, О.Н. Кукис^б

Гуманитарный институт Сибирского федерального университета, пр. Свободный 79, Красноярск, Россия
^аturilak@yandex.ru, ^бkykis_olesya95@mail.ru
 Статья поступила 09.09.2018, принята 25.10.2018

Авторами проанализировано законодательство в сфере делопроизводства сибирских губернских административных учреждений и проведена его периодизация. Особое внимание уделено введению «Учреждение для управления Сибирских Губерний». Показаны особенности регламентации структуры канцелярии Енисейского губернского правления. Дана схема управления делопроизводственными органами (канцеляриями и архивами) в Енисейском губернском управлении в 1822–1845 гг. Описан кадровый состав канцелярии правления. В ходе исследования были выделены функции канцелярии Енисейского губернского правления. Выявлены факторы, замедляющие делопроизводство в сибирских губерниях.

Ключевые слова: Сибирь; Енисейская губерния; структура, функции канцелярии; законодательство в делопроизводстве.

Legislative regulation, structure and functions of the Office of the Yenisei Provincial Administration in 1822–1845

D.N. Gergilev^а, O.N. Kukis^б

Institute for the Humanities of Siberian Federal University; 79, Svobodny Per., Krasnoyarsk, Russia
^аturilak@yandex.ru, ^бkykis_olesya95@mail.ru
 Received 9.09.2018, accepted 25.10.2018

The authors analyzed the legislation in the field of office work of the Siberian provincial administrative institutions and carried out its periodization. Particular attention is paid to the introduction of "Institution for the management of the Siberian Provinces". The features of the regulation of the structure of the office of the Yenisei provincial government are shown. The scheme of management of record keeping organs (offices and archives) in the Yenisei provincial administration in 1822–1845 is given. The staff of the office of the board is described. During the study, the functions of the office of the Yenisei Provincial Government were highlighted. Factors that slow down the production of Siberian provinces are revealed.

Keywords: Siberia; Yenisei Province; office structure and functions; clerical work legislation.

Енисейская губерния как отдаленный от центра Российской империи регион имела свои особенности управления и, соответственно, ведения делопроизводства. Организация делопроизводства региональных органов власти занимает важное место в управлении государством. Рационально организованный документооборот зависит от законодательства, которое регламентирует делопроизводство, что, в свою очередь, формирует наиболее функциональную структуру подразделений, работающих с документами. Само делопроизводство в системе управления выступает в качестве связующего элемента между органами власти разных уровней. Знание и

понимание закономерностей, тенденций развития губернского делопроизводства, в том числе работы канцелярий как непосредственного организатора документооборота, в историческом аспекте дает возможность осмысления процессов современного регионального документационного обеспечения управления.

Вопрос изучения порядка делопроизводства начинается во второй четверти XIX в. с появлением первых научных трудов, посвященных работе с документами, которые носили методический характер [1;2].

На современном этапе в истории изучения данного вопроса мы выделили два направления.

Первое представлено работами по истории государственного управления Сибирью, в частности Енисейской губернией, и отражено в работах Д.Н. Гергилева [3–6], Л.М. Дамешка [7], И.Л. Дамешек [8], А.В.Ремнева [9], Н.П. Матхановой [10], Д.М.Шиловского [11]. Структура губернских канцелярий в указанных работах рассматривается в рамках аппарата управления и не является отдельным объектом изучения. Второе направление посвящено делопроизводству губернских учреждений. Здесь можно выделить работы Н.Н. Подошловой [12;13], С.В. Русаковой [14], Т.В.Виноградовой [15]. Авторы исследовали организацию работы с документами на материалах сибирских губерний, при этом история работы канцелярии Енисейской губернии не являлась предметом их исследования. Отдельно нужно выделить работу Т.Г. Карчаевой [16], в которой автор исследует организацию управленческого аппарата и чиновничество Енисейской губернии.

Таким образом, данная тема изучена не в полном объеме. Делопроизводственный аспект в трудах рассматривается в рамках управления Сибирью и не является основной темой исследования. На сегодняшний день нами не было выявлено комплексного труда по организации делопроизводства административных учреждений Енисейской губернии, в частности губернской канцелярии. Для восполнения этого пробела нами было проведено историческое исследование, целью которого является изучение и анализ законодательства, структуры и функций канцелярии Енисейской губернии с 1822 по 1845 гг.

Методология исследования базируется на принципах историзма и объективности. При написании работы использовались следующие методы:

– историко-генетический метод. Применен при рассмотрении развития законодательства в сфере губернского делопроизводства;

– историко-хронологический метод. Применен при установлении хронологии эволюции законодательства в сфере губернского делопроизводства.

Хронологические рамки исследования (1822–1845) обусловлены законодательным регулированием Губернского управления в Сибири. Верхняя граница выбрана исходя из принятия «Учреждения для управления Сибирских Губерний» и создания Енисейской губернии. Нижняя граница определена принятием «Учреждения губернских правлений», которое являлось заключительным законодательным актом первой половины XIX в.в изменении делопроизводства.

Необходимость проведения реформ в административно-территориальном управлении Сибирью в конце первой четверти XIXв.была вы-

звана целым рядом факторов. Сибирь являлась важным источником пополнения казны Российской империи, и вопросы экономической эффективности получения доходов с этой территории стояли на первом месте. Помимо этого, затруднение управления вызывали малая заселенность территории, как следствие, значительная разбросанность населенных пунктов и ограниченное количество городов и сел [6, л. 106]. К внешним факторам стоит отнести пограничное положение губерний с другими территориями, что делало Сибирь разнообразной по этническому составу населения, которое нуждалось в отдельном управлении для сохранения культурной целостности и внутренней политической автономии [5, л. 58]. Совокупность этих факторов оказывала существенное влияние на экономическое и социальное освоение территории, хозяйственное и культурное развитие Сибири в составе Российской империи.

Важно отметить, что законодательство в сфере делопроизводства первой четверти XIX в. претерпело значительные изменения. Это связано со сменой устройства государственных учреждений Российской империи, прежде всего с созданием министерств вместо коллегий. Образование министерств произошло в 1811 г. с изданием манифеста «Общее учреждение министерств», который являлся завершением реформы, начатой введением министерств в 1802 г. В манифесте отдельная глава посвящена «производству дел» в министерствах [17], однако, по утверждению Т.В. Виноградовой, делопроизводственные взаимоотношения министерств с губернскими правлениями не были согласованы. Согласно «Общему учреждению министерств» министры не имели права что-либо предписывать губернским правлениям, которые подчинялись напрямую Сенату. Из этого следует, что деятели Сената не знали обо всех распоряжениях министров, а министры, в свою очередь, – о распоряжениях Сената. Данное обстоятельство приводило к бесполезной переписке между ведомствами, вследствие чего увеличивался объем документооборота как в министерствах, так и в губернских канцеляриях [15, л. 85]. По мнению Н.П. Матхановой, именно скорость делопроизводства являлась показателем работоспособности чиновников [10, л. 85]. В конце первой четверти XIX в. принимается ряд документов, регламентирующих документную деятельность губерний.

Как отмечалось выше, Сибирь нуждалась в особом законодательстве в связи со своей спецификой. Так, в 1819 г. императорский кабинет министров принял решение о необходимости проведения в Сибири ревизии для дальнейшего развития этого региона. Ревизию и реформирование администра-

тивно-территориального управления Сибири император Александр I поручил сибирскому генерал-губернатору, тайному советнику М.М. Сперанскому. После проведения ревизии М.М. Сперанским для рассмотрения его отчета и плана преобразований 21 июня 1821 г. в Петербурге создается высший законосовещательный и административный орган по делам Сибири – Сибирский комитет. Ставший результатом ревизии пакет законодательных актов был рассмотрен в Сибирском комитете с 28 июля 1821 г. по 19 мая 1822 г. В результате 22 июля 1822 г. Александр I утвердил 10 законов, которые составили «Сибирское учреждение». Наиболее важным для организации управления и делопроизводства являлось «Учреждение для управления Сибирских Губерний», по которому Сибирь разделилась на два управления [18]. С принятием «Учреждения...», утверждались статус губернских канцелярий и их полномочия. Образование Енисейской губернии произошло 26 января 1822 г. с изданием именного указа «О разделении Сибирских Губерний на Западное и Восточное управления» [19]. В каждой части Сибири были учреждены генерал-губернаторства, Енисейская губерния с того времени относилась к Восточному. Генерал-губернаторства административно были разделены на губернии и области, которые, в свою очередь, состояли из уездов. В состав Енисейской губернии вошли пять округов: Енисейский (включая территорию Туруханского уезда), Красноярский, Минусинский, Ачинский и Канский.

В 1827 г. утверждается закон «О канцелярских служителях гражданского ведомства», которым вводится ранжирование канцелярских служителей по классным чинам, создание в губерниях канцелярских училищ и т. д. [20]. Планировалось, что данные действия должны повысить профессиональный уровень канцелярских служащих.

После принятия «Учреждения для управления Сибирских Губерний» в 1822 г. появляются первые несоответствия законодательства для Сибири и общего законодательства, действующего на всей территории Российской империи. Так, 11 мая 1831 г. Сибирским комитетом было рассмотрено представление Главного управления Западной Сибири о различиях постановления «О власти Начальника губернии производить дознание по делам, поступившим к ним из 2-й Уголовной инстанции» и «Учреждения для управления Сибирских Губерний» в части ревизии уголовных дел [21; 18]. Благодаря этому 20 мая 1831 г. был утвержден новый указ, который сделал Сибирь автономной от общего законодательства [22]. Исходя из этого, получалось, что новые постановления и указы имели власть на территории сибирских губерний, если в них было прямо указано, что они предна-

значались для какой-либо губернии или для всей Сибири в целом.

В 1837 г. был проведен комплекс реформ, в рамках которых решались проблемы, связанные с делопроизводством. С утверждением «Положения о порядке производства дел в губернских правлениях» (1837) вводится подробный порядок действий с документами в губернских правлениях. Утверждаются штат каждого отделения и обязанности отделений [23]. Также в 1837 г. был утвержден «Общий наказ гражданским губернаторам», который, помимо регулирования деятельности губернаторов, регламентировал их переписку [24].

2 января 1845 г. было принято «Учреждение губернских правлений», которое вносило изменения в состав общего присутствия: губернатор (он же являлся председателем), вице-губернатор, три советника и ассессор [25]. Стоит отметить, что в Енисейской губернии должность вице-губернатора не была введена в аппарат губернской власти после принятия этого закона [16, л. 68].

Таким образом, законодательство в сфере делопроизводства в XIX в. активно развивается. Законы, принятые в 1822, 1837 и 1845 гг., были призваны рационализировать документооборот и уменьшить количество документов в губернских учреждениях. Однако, как показывает дальнейшая практика, жалобы губернаторов на большой объем документов не прекратились. Еще одним важным фактором, замедляющим производство дел в Сибири, являлась слаборазвитая логистика. Так, отдаленность центра от губерний и плохое состояние дорог приводили к тому, что «переписка между государственными органами занимает большую часть времени, нежели их исполнение» [4, л. 294]. В последующем корректировка законодательства в области делопроизводства сибирских учреждений, в частности Енисейской губернии, продолжалась. В 1851 г. комитетом о сокращении делопроизводства и переписки по Гражданскому управлению был рассмотрен проект изменений делопроизводства в существующие правила [26]. Соответственно, проблема бессмысленной переписки между ведомствами не приводила к аргументированным трудозатратам работников канцелярии. В итоге данные реформы не решили проблему с большими объемами документопотоков. Наряду с этим стоит отметить положительное влияние реформ, а именно происходит четкое разделение законов для высших органов и органов местного управления. Канцелярия губернского правления обретает статус самостоятельного структурного подразделения.

Канцелярия Общего Енисейского губернского правления (далее – канцелярия правления) явля-

лась самостоятельным подразделением. Работа с документами в канцелярии правления велась по принципу единообразия, что соответствовало министерской системе делопроизводства. Исходя из

положений «Сибирского учреждения», структура органов, занимавшихся делопроизводством, выглядела следующим образом (см. рис. 1).

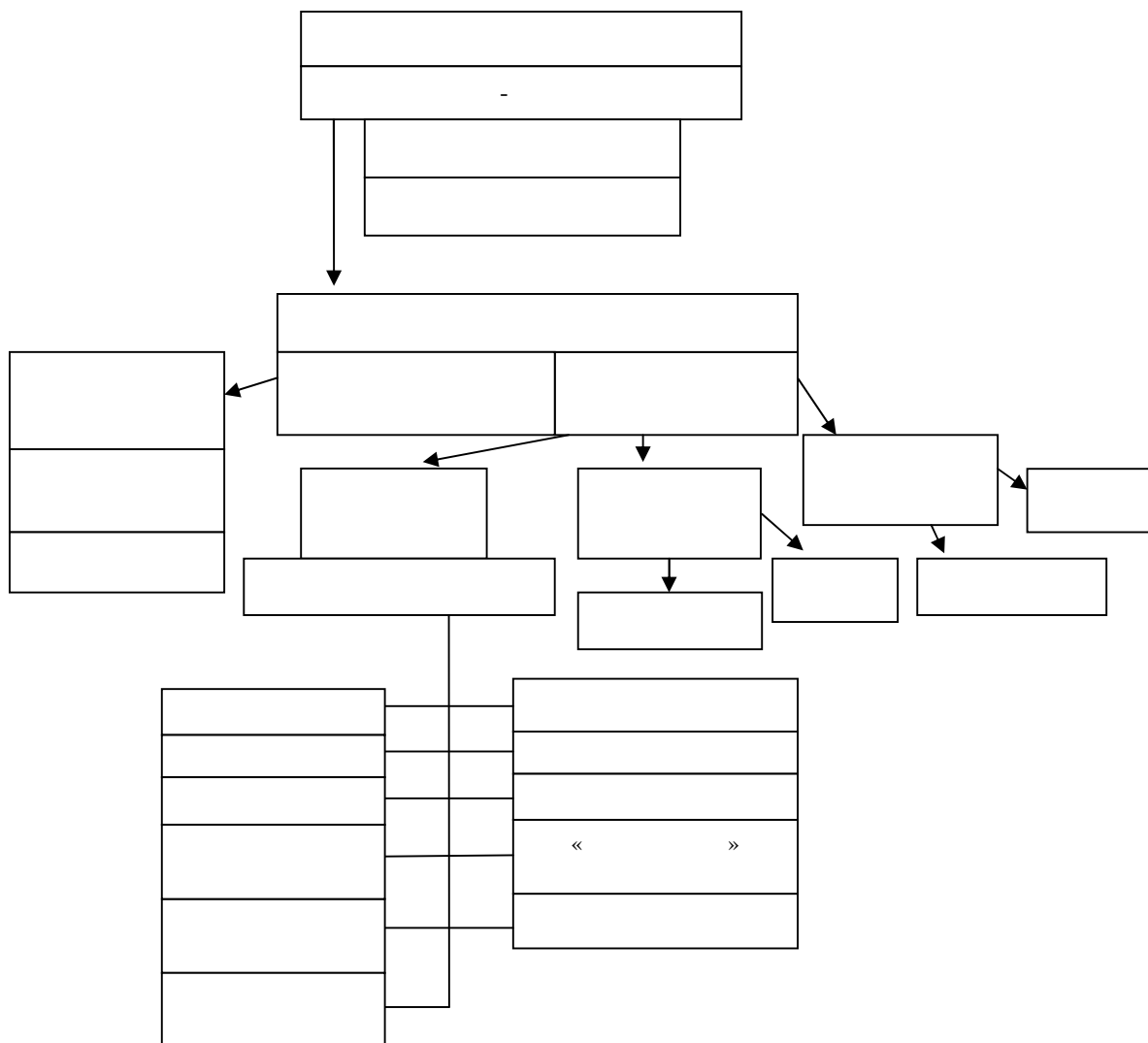


Рис. 1. Структура делопроизводственных органов (канцелярий и архивов) в Енисейском губернском управлении в 1822–1845 гг.

В ходе исследования выяснилось, что по правилам 1822 г. канцелярия общего управления и канцелярия губернского правления — это два разных подразделения [18]. Первое являлось подразделением гражданского губернатора и губернского совета, второе — подразделением губернского правления. Во второй четверти XIX в. в Енисейской губернии канцелярия губернского правления состояла из 11-ти отделений: 1-е, 2-е, 3-е, тюремное, врачебное, строительное и ветеринарное отделения, бухгалтерская, журнальная, «экзакураторская» и казначейская части, губернский архив. Отличительной особенностью канцелярии правления в сравнении с общероссийскими аналогами было отсутствие 4-го отделения, занимавшегося вопросами управления «госимуществ» [16,

л. 22, 28]. Это обусловлено правилами 1822 г., в которых число отделений определялось председателем правления. Возглавляли отделения начальники отделений, которые помимо этого являлись советниками правления и подчинялись председателю правления.

Важно отметить, что председателем губернского правления являлся гражданский губернатор. Председатель правления возглавлял губернский совет, в который помимо него входили председатель казенной палаты, председатель губернского суда и губернский прокурор. Отделения, в свою очередь, делились на столы во главе со столоначальниками. Руководил работой канцелярии правления секретарь. Он был ответствен за организацию делопроизводства, подго-

товку дел к слушаниям, ведение справочной работы по делам, оформление решений и контроль за их исполнением. Под началом секретаря в составе канцелярии были помощник секретаря, общий регистратор и помощник общего регистратора, редактор или смотритель типографии, губернский архивариус и помощник архивариуса, журналист, столоначальники, помощники столоначальников, эзекутор и помощник эзекутора, казначей и помощник казначея, писцы [27, л. 17–22; 28, л. 3–8].

Исходя из должностей правления, функции канцелярии условно можно разделить на несколько групп.

1. Функция контроля – контроль и надзор за исполнением дел, за деятельностью других канцелярий Енисейской администрации.

2. Организация и ведение делопроизводства, а именно создание документов и их оформление, регистрация входящих и исходящих документов, составление выписок из документов, перевод документов. Важно отметить, что регистрация документов, особенно входящих, имела «зادвоенный» характер. Изначально поступающие документы вносились дежурным в дежурную книгу, после этого передавались по назначению секретарю или напрямую в отделение начальнику отделения и регистрировались в частные регистры. Далее документы передавались в столы для дальнейшей работы и еще раз регистрировались [23, л. 347]. С одной стороны, данная система обеспечивала контроль за прохождением через все инстанции, с другой стороны, влекла неоправданные трудозатраты и дополнительный расход бумаги.

3. Финансовая функция – принятие и хранение средств на канцелярии, выдача жалования служащим, ведение и составление отчетов расходов.

4. Кадровое обеспечение – прием на государственную службу, увольнение, перевод, создание и ведение личных дел работников.

В случаях, когда была необходимость передать «делопроизводство», т. е. делегировать часть функций одного отделения другому, составлялась отдельная опись дел [29]. Утвердить данную процедуру мог только гражданский губернатор.

Стоит отметить, что, в отличие от современных делопроизводственных служб регионального уровня, губернские канцелярии не занимались методическим обеспечением делопроизводства, т. е. не разрабатывали локальные инструкции по работе с документами. Это связано с тем, что все указания содержались в законах. Губернское правление, в том числе и канцелярия, были уполномочены представлять различные предложения и проекты по улучшению системы управления.

Таким образом, разработанное М.М. Сперанским законодательство для Сибири требовало

дальнейших изменений. Новому закону нужно время для его адаптации в аппарате управления и выявления слабых сторон. С целью решения противоречий между законодательством для Сибири и общеимперским в 1831 г. был введен закон, по которому все новые законодательные акты распространялись на территорию Сибирских губерний [22]. Общая характеристика законов в сфере делопроизводства XIX в. сводится к единообразию по работе с документами и организацией документооборота. Помимо этого, появление первых научно-методических трудов, анализирующих делопроизводство в России, позволило усовершенствовать технологию работы с документами.

Канцелярия Енисейской губернии во второй четверти XIX в. стала самостоятельной частью губернского аппарата управления со своими функциями. Штат канцелярии был разнообразен и отвечал всем требованиям по работе с документами того периода. Система подчинения в законодательстве была разработана не в полном объеме и имела пробелы в оформлении структуры, что отрицательно сказывалось на документообороте и порождало бесполезную переписку между учреждениями, медлительность в производстве дел. Структура канцелярии правления соответствовала законодательству и имела свои особенности, в частности, отсутствие 4-го отделения. Важно отметить, что канцелярия как структурное подразделение по работе с документами периода XIX в. имела более разнообразный функционал, чем подразделения с тем же назначением в современной России.

Литература

1. Васильев С.М. Описание канцелярского порядка, наблюдаемого в Правительствующем Сенате при производстве и решении гражданских и уголовных дел, как по департаментам, так и по общему собранию, изданное Правительствующего Сената Московской типографии смотрителем, титулярным советником Сергеем Васильевым. М., 1824. 87 с.
2. Русанов Ф.А. Канцелярский самоучитель или краткое руководство к познанию делопроизводства присутственных мест с прибавлением форм переписки и канцелярских документов. М., 1839. 186 с.
3. Гергилев Д.Н. Административное управление Сибирью в XVIII- первой трети XIX века. Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2016. 172 с.
4. Гергилев Д.Н. Проекты административных преобразований Восточной Сибири в 30-х гг. XIX в. // Управление Россией. Опыт. Традиции. Новации. XVI-XX вв. М., 2007. С. 289-296.
5. Гергилев Д. Н. Сибирь как пример поисков оптимального административно - территориального устройства России // Истор. и соц.-образовательная мысль. 2016. Т. 6. С. 56-61.

6. Гергилев Д.Н., Дуреева Н.С. Сибирь как пример оптимальных государственных механизмов управления // Вест. Том. гос. ун-та. 2017. № 421. С. 103-108.
7. Дамешек Л.М. Сибирь в системе имперского регионализма. (1822-1917 гг.) // Palmarium Akademik Publishing is a trademark of: LAP LAMBERT Akademik Publishing GmbH 8 Co. KG Heinrich - Bochkinh Str.8, 66121 Saarbruchkn, Germanu. 2012. 441 с.
8. Дамешек И.Л. Сибирская ревизия и реформы М. М. Сперанского 1822 г. // Изв. Иркут. гос. ун-та. 2012. С. 66-72.
9. Ремнев А.В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика второй половины XIX- начала XX веков. Омск: Изд-во Омского ун-та, 1995. 240 с.
10. Матханова Н.П. Высшая администрация Восточной Сибири в середине XIX в.: Проблемы социальной стратификации. Новосибирск: Сиб. хронограф, 2002. 250 с.
11. Шиловский Д.М., Шиловский М.В. Административно-территориальное устройство и управленческий аппарат Азиатской России (конец XVI- начало XXI в.). Новосибирск: НГУЭУ, 2018. 347 с.
12. Подоппелова Н.Н. Государственная регламентация делопроизводства губернской администрации (XVIII-XIX вв.) // Библиотечное дело в рамках регионального развития: исторический аспект: краев. науч.-практическая конф., г. Пермь 29-30 окт. 2009 г. Пермь, 2010. С. 45-61.
13. Подоппелова Н.Н. Видовая классификация документов губернской администрации в период с XVIII до начала XX в. (на примере аппарата Пермского губернатора) // Вестн. Тамбов. ун-та. Сер. Гуманитарные науки. 2009. № 11. С. 301-307.
14. Русакова С.В. Эволюция системы документирования деятельности губернских учреждений XVIII-начала XIX вв. (по документам ГАТО): дис. ... канд. ист. наук. М., 2006. 222 с.
15. Виноградова Т.В. Законодательные акты первой половины XIX века об организации и делопроизводстве губернских правлений // Делопроизводство. 1999. № 2. С. 83-87.
16. Карчаева Т.Г. Енисейская губернская администрация: численность и состав (1822-1917 гг.): моногр. Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2017. 252 с.
17. Манифест об «Общем учреждении министерств» 25 июня 1811 г. [Электронный ресурс] // Юридическая Россия: федер. прав. портал. URL. <http://www.law.edu.ru/norm/nom.asp?normID=1122189&subID=100007438,100090337#text> (дата обращения: 2.08.2018).
18. Учреждение для управления сибирских губерний // Полн. собр. законов Рос. империи. Изд. 1. 1822. Т. 44, Ч. 1, 2. № 29125 (20 июля).
19. О разделении Сибирских Губерний на Западное и Восточное Управления. [Электронный ресурс] // Гарант. ру: Инф.-правовой портал. URL. <http://base.garant.ru/58102527/#ixzz56L6ib1qv> (дата обращения: 16.08.2018).
20. О канцелярских служителях гражданского ведомства // Полн. собр. законов Рос. империи. 2-е изд. 1827. Т. 2. № 1469. (14 окт).
21. О власти начальника губернии производить дознание по делам, поступившим к ним из 2-й Уголовно инстанции // Полн. собр. законов Рос. империи. 2-е изд. 1831. Т. 6. № 4235 (1 янв.).
22. О порядке ревизии уголовных дел, после решения их во второй степени Суда новым следствием, со стороны Губернаторов дополненных по правилам Сибирского Учреждения 1822 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. 2-е изд. 1831. Т. 6, № 4585 (20 мая).
23. Положение о порядке производства дел в губернских правлениях и об обязательном издании при губернских правлениях «Губернских ведомостей» [Электронный ресурс] // Государственная публичная историческая библиотека России: сайт. URL. <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/290-otd-nie-1-ot-9825-106311838#page/459/mode/inspect/zoom/8> (дата обращения: 2.08.2018).
24. Общий наказ гражданским губернаторам // Полн. собр. законов Рос. империи. 2-е изд. 1837. Т. 12, № 10303 (2 янв.).
25. Учреждение губернских правлений // Полн. собр. законов Рос. империи. 2-е изд. 1845. Т. 20, № 18580 (2 янв.).
26. Проект изменений в существующие указания и правила относительно порядка делопроизводства по гражданскому управлению круга действий разных ведомств // ГАКК (Гос. арх. Красноярского края). Ф. 154. Оп. 1. Д. 2.
27. Дело о представлении генерал-губернатору Восточной Сибири списков чиновников и служащих в Енисейской губернии // ГАКК. Ф. 595. Оп. 1. Д. 717.
28. Список штатных и вольнонаемных писцов и прислуги всех отделений Енисейского губернского управления // ГАКК. Ф. 595. Оп. 45. Д. 508.
29. Опись дел, переданных из первого стола первого отделения в производство второго отделения // ГАКК. Ф. 595. Оп. 51. Д. 9.