

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В УЧРЕЖДЕНИЯХ АСТРАХАНСКОЙ ГУБЕРНИИ: на примере Астраханской городской управы

А.А. Бочарникова

*Государственное казенное учреждение Астраханской области
«Государственный архив Астраханской области»*

Заведующий сектором отдела обслуживания пользователей читального зала и НСБ

Статья опубликована в сборнике материалов первой межрегиональной историко-архивной научной конференции «Солосинские чтения» (Бочарникова А.А. Организация делопроизводства в учреждениях Астраханской губернии: на примере Астраханской городской управы // Солосинские чтения : материалы межрегиональной историко-архивной научной конференции (г. Астрахань, 22 ноября 2010 г.) / ред. Т.Н. Просянова, сост. М.С. Бураковская. – Астрахань : Типография «МАКИС», 2011. – Вып. I. – С. 8-12)

Городская управа – созданный согласно Городовому положению от 12 июня 1870 г. исполнительный орган городского общественного самоуправления. Этим актом, а также принятым в 1892 г. новым Городовым положением определялись порядок, структура и круг полномочий управы, состоявшей под председательством городского головы из членов, избираемых Городской думой [1]. По положению 1870 г., члены управы считались должностными лицами, по положению 1892 г. – состоявшими на государственной службе; они не могли быть родственниками; на должности членов управы в случае их временного отсутствия или досрочного выбытия избирались кандидаты по выбору Городской думы.

Деятельность управы определялась городскими положениями и инструкциями Городской думы, а распределение дел между членами – самой управой. На управу возлагались административные задачи, а также вопросы городского хозяйства и общественного управления: ведения дел, связанных с благоустройством города, сбор необходимых сведений для Городской думы, составление проектов городских смет, взимание и расходование городских сборов, определение сроков и правил отчетности подчиненных ей лиц и учреждений [2]; обоими положениями признавались за управой права юридического лица [3].

Правила оформления и наличия определенных реквизитов документов в управе следовали вслед за утвержденным в XIX в. министерским делопроизводством, которое впервые провозглашало зависимость юридической силы документа от правил его оформления. Общее учреждение министерств (1811) создало в Российской империи одинаковый для министерств и ведомств порядок делопроизводства [4]. Принципы составления формуляра документа закреплены в приложенных к «Общему учреждению министерств» четырех образцах документов, служивших эталоном для оформления официальных документов. Они составлены на бланках с угловым расположением реквизитов, включающих наименование учреждения-автора, наименования структурных подразделений, дату подписания документа, исходящий регистрационный индекс, краткий заголовок к тексту. Позже появляется ссылка на номер инициативного документа. В правом углу документа указывался реквизит адресат – указание должности лица в дательном падеже или наименование присутственного места. Определенную форму получил и реквизит удостоверения документа: подписи и скрепы на документе включали наименование должности лица, подписавшего или скрепившего документ и его личную подпись [5].

Организация делопроизводства в Городской управе как присутственном городском учреждении основывалась на положениях главы второй Свода Губернских учреждений «Общее образование губернских, уездных и городских присутственных мест». Отделение первое указанной главы «О составе и внутреннем устройстве присутственных мест»

регулировало устройство присутствия, работу канцелярии и архива, отделение третье «О производстве дел в присутственных местах и о суммах, в оные поступающих» – собственно делопроизводство. Пункты 57-59 закрепляли наличие в учреждении двух архивов: текущего и оконченных дел. Архив текущий составляли уставы, положения, инструкции и все те документы и книги, которые нужны для справок по текущему производству дел. Архив окончательный составляли дела, не подлежащие более решению и исполнению (дела, окончательно решенные и исполненные; дела, по которым участвующие не явились в положенный срок; книги и документы, не нужные для текущего производства и справок). Пункт 61 провозглашал: «никакие оконченные дела не могут быть удерживаемы в Канцелярии без сдачи в архив долее трех лет после их окончания». Положение предписывало сдавать дела в архив по описи и с распиской (п.62) и проводить проверку деятельности архива не реже одного раза в год (п.65) [6].

В действующем в XIX в. министерском делопроизводстве длительное время сохранялись элементы коллежского порядка составления документов (примерно до 60-х годов). Коллежский порядок документирования заключался в том, что в начале документа повторялась вся предшествующая переписка. Позже этот порядок был заменен составлением справки, в которой давались краткие извлечения из всех документов с указанием их даты и номера. Такая справка получила название «экстракта» [7]. Данный процесс в формировании делопроизводства управы проявился достаточно ярко, как в учреждении, делопроизводство которого создавалось в последней четверти XIX в.

Важным этапом в утверждении порядка делопроизводства Астраханской городской управы стало принятие в 1894 г. Инструкции для действий Астраханской городской управы, § 26 которой закреплял распределение делопроизводства в управе по следующим отделениям (столам): распорядительному, по воинской повинности, хозяйственному, налоговому и оценочному, бухгалтерскому, кассе, регистратуре, архиву и экзекуторской части (обеспечивала сохранность движимого имущества управы и внешнего порядка в канцелярии). § 45 Инструкции касался архива управы и определял, что к ведению архива относилось ведение описей и алфавитов всем делам, хранящимся в архиве, принятие на хранение дел, контроль за правильным оформлением дел при поступлении в архив, выдача дел и книг для исполнения справок, обеспечение сохранности дел [8]. Дела из архива управы выдавались другим отделениям управы и подведомственным организациям на основании письменного запроса, при этом обязательным реквизитом являлась отметка архивариуса о выдаче дела [9].

Организация работы с документами в управе включала пять составных частей, единых для присутственных мест Российской империи: порядок вступления дел, движение их, или собственно производство, отправление дел (см. приложение), ревизию и отчеты. Ревизия дел (проверка ведения дел) составляла самостоятельный участок делопроизводства. Ревизия являлась функцией руководителя отделения (стола), которым предписывалось каждый месяц проводить проверку исполненных и неисполненных документов по регистрационным журналам и настольным реестрам и предоставлять об этом ведомости Председателю управы. На основе этих ведомостей в конце каждого года в канцелярии составлялась общая ведомость по всем отделениям. Ревизия дел предусматривала проверку порядка хранения документов и дел, правильности составления заголовков, сроков рассмотрения дел, причин задержки в рассмотрении дел.

Последняя стадия производства дел – отчеты. Общее учреждение министерств устанавливало три вида отчетов: отчет в суммах, отчеты в делах и отчеты в «видах и предположениях». Отчеты в суммах являлись финансовыми, отчеты в делах – отчеты о деятельности, последние отчеты представляли собой планы работы на следующий год. Отчеты готовились отделениями, затем обобщались по управе. Городская управа ежегодно предоставляла за истекший год отчеты, как о деятельности управы и состоянии подведомственных ей частей, так и денежные, утвержденные Городской думой копии которых, должны быть представлены губернатору, в Министерство внутренних дел и опубликованы в Губернских ведомостях [10].

Все документы, являющиеся следами деятельности должностных лиц можно разделить на два типа: входящие и исходящие бумаги (официальные документы, имевшие юридическую силу) и документы внутренней творческой работы должностных лиц, не подлежащие регистрации (проекты, черновики работ и т.д.) [11]. Для делопроизводства многих учреждений, и управы в частности, характерно превалирование в передаваемых в архив делах документов первого типа; документы же второго типа если и сохранялись, то под общими заголовками «переписка по разным вопросам» и т.д., что значительно затрудняло процесс хранения и их использования.

По своему назначению, характеру составления и исполнения служебные документы управы можно разделить на четыре группы: а) внутренние документы; б) переписка («отношения») управы с учреждениями губернии и подведомственными организациями (указы, предписания, сообщения, отношения, уведомления, доношения, представления, отчеты, рапорты); в) просительские документы; г) акты. К внутренним документам относились журналы, протоколы присутствия, доклады, докладные записки, справки, решения, резолюции, определения и постановления присутствия. Особой категорией внутренних документов являлись отчеты. К внутренним документам относились также должностные инструкции, регистрационные журналы, описания самих документов (описи, ведомости дел, алфавиты) и документы по личному составу (формулярный лист, формулярный список о службе). Просительские документы подавались частными лицами в управу (прошения, среди прошений выделялся особый тип жалоба – прошение, подаваемое тяжущимися сторонами в управу на решения или действия подведомственных ей учреждений).

Большой группой документов в общем объеме документов управы являлись акты, притом актами назывались документы, которые в определенной форме фиксировали сделки, договоры. К актам относились также документы гражданского состояния и все документы, могущие служить доказательством при решении гражданских дел. Виды актов определялись их содержанием и порядком засвидетельствования: укрепления имущества (наиболее распространенный вид акта), актов состояния и актов присутственных мест.

Процесс делопроизводства в Астраханской городской управе был в значительной степени громоздким и загруженным, характеризовался подчас поверхностным рассмотрением дел и волокитой. В докладе городской управы седьмому очередному собранию Астраханской городской думы «Об учреждении должности помощника секретаря городской управы» (23 июля 1915 г.) подчеркивалась справедливость критики о состоянии делопроизводства в управе. В сравнении: городская дума в 1914 г. рассмотрела 430 вопросов, для формализации которых требовалась работа секретаря и трех писцов. За этот же период управа «в коллегиальных заседаниях» рассмотрела 2858 вопросов, для обработки которых привлекались секретарь и два писца. Помимо этого в управу поступил 33641 документ, 25035 различных «исходивших бумаг». Только докладов Думе в 1914 г. было подготовлено 430. Через секретаря управы ежедневно проходило до 250 документов, исходя из семичасового рабочего дня – по 1,5 минуты на «бумагу» [12].

К началу XX в. делопроизводство Астраханской городской управы шло вслед за общими изменениями в делопроизводстве, от которого требовалось формирование более гибких форм и ускорения. Для быстро меняющихся общественных отношений система действующего делопроизводства оставалась громоздкой и неповоротливой. В конце XIX – начале XX в. постепенно начинается использование пишущих машинок, появление которых ускорило все письменные работы канцелярии и позволило одновременно изготавливать несколько копий документов, тем самым это позволило существенно сократить объем рукописных работ и добиться более компактной формы документа, за счет чего произошло сокращение общего объема документов. Делопроизводство управы также отреагировало на появление телеграфа и телефона появлением новых видов массовых документов – телеграмм и телефонограмм. Возникает в делопроизводстве управы и такие способы документирования, как стенографическая запись, фотография, звукозапись, которые вызвали к жизни не только новый метод фиксации информации, но

и новый вид документов – стенограммы, фотодокументы, фонограммы. Потребность в дословной записи живой речи привела к широкому применению стенографии как особого приема быстрой записи.

В начале XX в. в организации делопроизводства пересмотру стала подвергаться система регистрации в сторону ее упрощения за счет централизации и уменьшения числа пунктов регистрации документов. Процесс совершенствования делопроизводства в гражданском ведомстве проходил в значительном отставании от передового в этой области военного ведомства, и соответственно внедрение нововведений в сфере организации создания, использования и хранения документов в гражданских учреждениях на местах заметно отставало от центра.

Список источников

1. Высочайше утвержденное Городовое Положение (1870) // Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том XLV. Отделение первое. 1870. СПб.: Типография Второго Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1874. Ст. 48498; Высочайше утвержденное Городовое Положение (1892) // Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Том XII. 1892. СПб.: Государственная типография, 1895. Ст. 8708.
2. Государственность России. Словарь-справочник. Книга 1: А-Т. М. : Наука, 1996. С. 256, 257.
3. Энциклопедический словарь / Изд. Ф.А.Брокгауз, И.А.Ефрон. Т. IX: Гоа-Гравер. СПб.: Типо-Литография И.А. Ефрона, 1893. С. 328.
4. Общее учреждение министерств (1811) // Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Том XXXI. 1810-1811. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Ст. 24686.
5. Быкова Т.А., Вялова Л.М., Санкина Л.В. Делопроизводство / Под общ. ред. проф. Т.В. Кузнецовой. М.: МЦФЭР, 2006. С. 32.
6. Свод губернских учреждений. 1892 г. // Свод законов Российской империи. Все 16 томов, исправленные по Продолжениям 1906 и 1908 годов и дополненные позднейшими узаконениями, в четырех книгах / Составил и издал Присяжный Поверенный А.М. Нюренберг. Книга Первая: Томы I-IV. Том Второй. М.: Т-во Скоропечатни А.А. Левенсон, 1910. Стб. 4 - 6.
7. История делопроизводства в СССР : учебное пособие / Под редакцией Я. З. Лившица и В.А. Никулина. М. Изд-во Моск. гос. ист.-арх. ин-та, 1974. С. 42.
8. Инструкция для действий Астраханской городской управы / Одобрена Городской думой 21 сентября 1894 г. и утверждена Г. Астраханским Губернатором 28 октября 1894 г. за № 766. Астрахань: Типография «Астраханского Справочного Листка», 1894. С. 8, 17.
9. Дело о выдаче из архива дел, книг, нарядов и прочих документов по архивному отделению. 1916 г. // ГААО (Государственный архив Астраханской области). Ф. Ф. 94. Оп.1. Д.1687. Л. 1, 3, 5.
10. Переписка Астраханской городской управы с гражданским губернатором о проведении ревизии и о доставке отчетов в Министерство внутренних дел. 1889 г. // ГААО. Ф. 94. Оп.8. Д.132. Л. 1.
11. Лебедев А. Делопроизводство в учреждениях, как базис архивной работы // Морской сборник, издаваемый под наблюдением Морского Генерального Штаба: Том CCCLXXIV. 1913 год. № 2: февраль. / И.д. редактора лейтенант К. Житков. СПб.: Типография Морского Министерства. С. 72 - 73.
12. Липчанский А.М. и др. Столица преславной провинции: История астраханского городского общественного самоуправления: монография / А.М. Липчанский, Е.Г. Тимофеева, С.В. Лебедев, П.В. Казаков. Астрахань: Издательский дом «Астраханский университет», 2008. С. 104 - 107.

**СХЕМА ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ С ДОКУМЕНТАМИ В АСТРАХАНСКОЙ ГОРОДСКОЙ УПРАВЕ
СОГЛАСНО ИНСТРУКЦИИ ДЛЯ ДЕЙСТВИЙ АСТРАХАНСКОЙ ГОРОДСКОЙ УПРАВЫ (1894)**

