



Красникова Ю. Н. Эволюция делопроизводства в государственных учреждениях Российской империи в первой половине XIX века (на примере Департамента уделов) / Ю. Н. Красникова // Научный диалог. — 2022. — Т. 11. — № 4. — С. 451—469. — DOI: 10.24224/2227-1295-2022-11-4-451-469.

Krasnikova, Yu. N. (2022). Evolution of Office Work in State Institutions of Russian Empire in First Half of 19<sup>th</sup> Century (on Example of Department of Appanages). *Nauchnyi dialog*, 11(4): 451-469. DOI: 10.24224/2227-1295-2022-11-4-451-469. (In Russ.).



Журнал включен в Перечень ВАК

DOI: 10.24224/2227-1295-2022-11-4-451-469

**Эволюция  
делопроизводства  
в государственных  
учреждениях Российской  
империи в первой половине  
XIX века (на примере  
Департамента уделов)**

**Красникова Юлия Николаевна**  
orcid.org/0000-0002-1883-1553  
кандидат исторических наук, доцент  
кафедра Философии и социально-  
гуманитарных наук  
julia2404@mail.ru

Санкт-Петербургский государственный  
аграрный университет  
(Санкт-Петербург, Россия)

**Evolution of Office Work  
in State Institutions  
of Russian Empire  
in First Half of 19<sup>th</sup> Century  
(on Example of Department  
of Appanages)**

**Yulia N. Krasnikova**  
orcid.org/0000-0002-1883-1553  
PhD in History, Associate Professor  
Department of Philosophy and Social  
Sciences and Humanities  
julia2404@mail.ru

Saint-Petersburg State  
Agrarian University  
(St. Petersburg, Russia)

© Красникова Ю. Н., 2022

## ОРИГИНАЛЬНЫЕ СТАТЬИ

**Аннотация:**

Статья посвящена истории делопроизводства в первой половине XIX века. Исследование выполнено на примере документооборота Департамента уделов. На основе опубликованных материалов и архивных источников автор рассматривает общие принципы делопроизводства государственных учреждений Российской империи, исследует эволюцию документооборота в первой половине XIX века, дает оценку эффективности мероприятий по сокращению документооборота, выявляет общие и различные черты эволюции делопроизводства Департамента уделов. Реформа делопроизводства в Российской империи имела комплексный характер. Изменениям подверглись как форма документов, так и принципы оборота документации. Эффективность работы органов управления оценивалась количеством входящей и исходящей документации. Несмотря на то, что основные принципы, заложенные реформой делопроизводства, имели общегосударственный характер, в самих государственных учреждениях они могли приобретать свои специфические черты. В Департаменте уделов это было связано с постепенным выведением управления удельным хозяйством из компетенции других органов власти Российской империи. Во второй четверти XIX века было окончательно закреплено исключительное право управления всеми внутренними вопросами, касающимися ведомства, только за удельными властями, которые напрямую через министра подчинялись императору.

**Ключевые слова:**

Департамент уделов; делопроизводство; Российская империя; первая половина XIX века; история государственных учреждений.

## ORIGINAL ARTICLES

**Abstract:**

The article is devoted to the history of office work in the first half of the 19th century, using the example of the workflow of the Department of Appanages. On the basis of published materials and archival sources, the author examines the general principles of office work of state institutions of the Russian Empire, explores the evolution of document flow in the first half of the 19th century, evaluates the effectiveness of measures to reduce document flow, and identifies common and different features of the evolution of office work of the Department of Appanages. The office work reform in the Russian Empire had a complex character. Both the form of documents and the principles of circulation of documents have undergone changes. The effectiveness of the work of the governing bodies was assessed by the number of incoming and outgoing documentation. Despite the fact that the basic principles laid down by the office work reform were of a nationwide nature, they could acquire their own specific features in the state institutions themselves. In the Department of appanages, this was due to the gradual removal of the management of the appanage from the competence of other authorities of the Russian Empire. In the second quarter of the XIX century the exclusive right to manage all internal issues relating to the department was finally assigned to the specific authorities, which were directly subordinate to the emperor through the minister.

**Key words:**

Department of appanages; office work; Russian empire; first half of the 19th century; history of public institutions.



УДК 94(47).072/.073:651

## **Эволюция делопроизводства в государственных учреждениях Российской империи в первой половине XIX века (на примере Департамента уделов)**

© Красникова Ю. Н., 2022

### **1. Введение = Introduction**

Актуальность темы исследования определяется тем, что эффективность государственного управления зависит, в числе прочего, и от состояния документооборота. Необходимо оперативно и на высоком уровне обрабатывать внешнюю и внутреннюю документацию с момента составления до ее попадания в архив. Документация является источником и результатом управленческой деятельности. Переход в первой четверти XIX века от коллегиальной системы отраслевого управления к министерствам изменял и принцип оборота делопроизводственных бумаг. Централизация власти в отраслевом управлении страны отразилась на бюрократической переписке и подготовке документов. В XVIII веке вся работа была сосредоточена в канцелярии коллегий, а в XIX веке проекты документов готовились чиновниками структурных подразделений министерства и оформлялись в канцелярии министра или департамента. Итоговую резолюцию выносил руководитель ведомства. Само обращение бумаг должно было происходить с учетом строгой иерархии должностных лиц и разграничения компетенций между отраслевыми учреждениями. В теории это должно было способствовать упорядочению бюрократической переписки.

Всю первую половину XIX века учреждения искали наиболее приемлемую форму номенклатуры дел и порядка оформления делопроизводственной документации. Слаженная работа письмоводителей была одним из признаков эффективного управления и порядка в ведомстве. Министры, вступая в должность, начинали заново заниматься усовершенствованием делопроизводства и отчитываться, что порядок в бумагах в ведомстве устроился именно при них. «Так, назначенный министром (Народного Просвещения. — Ю. К.) в 1810 году А. К. Разумовский признавал, что у П. В. Завадовского не было системы в управлении ведомством, и ознаменовал своё вступление выпуском серии “циркулярных предложений”, регулирующих форму, содержание и периодичность поступления документации из университетов» [Ильина, 2011, с. 136].



Изменения в документообороте фиксировались нормативно-правовыми актами. Это были достаточно пространственные документы. Так, в указе об утверждении министерств от 25 июня 1811 года делопроизводству посвящался целый раздел из 135 параграфов [Шепелев, 2007, с. 65]. В 1830—1831, 1835, 1853 годы собирались специально созданные комиссии по сокращению переписки, расходов и штатов [Ерошкин, 2008, с. 470].

Тема, затронутая в данной статье, практически не рассмотрена в отечественной историографии, делопроизводство в Департаменте уделов не отражено в отдельных исследованиях. Есть только одна работа, близкая к заявленной теме: [Кудрявцева, 1967]. З. И. Кудрявцева, как архивист, описала в своей работе основные направления межведомственной переписки на основании фондов и документов, хранящихся в Российском государственном историческом архиве.

## 2. Материал, методы, обзор = Material, Methods, Review

Историография по теме делопроизводства в первой половине XIX века достаточно разнообразна. Она отражена, как в специальных работах [Глотова, 2014; Емельянова, 2012; Шушунова, 2012], так и в исследованиях, посвященных истории государственных учреждений в целом [Ерошкин, 2008; Шепелев, 2007].

Значение и результат реформ делопроизводства первой половины XIX века до сих пор являются спорными в отечественной историографии. Н. П. Ерошкин считает, что они были ничтожными, а сама система делопроизводства осталась неповоротливой и малоэффективной. Это ввело, по его мнению, «в государственный аппарат некоторые элементы милитаризации». «Во второй половине XIX века большинство министров были генералами, ... целые отрасли управления получили военное устройство» [Ерошкин, 2008, с. 470—471]. По мнению Л. Ф. Писарьковой, «в результате недостатки управления (медлительность в решении дел, злоупотребления, сложное и обильное на бумаги делопроизводство) не исчезли, как рассчитывали создатели министерской системы, а, напротив, умножились» [Писарькова, 2007, с. 53]. Другая линия в историографии позитивно оценивает результаты реформ. По мнению Г. А. Орловой, в XIX веке произошли качественные изменения в оформлении канцелярских технологий, «когда документальная форма полностью отождествляется с государственным действием» [Орлова, 1999, с. 2]. С. А. Глотова считает, что «увеличение видового состава распорядительных документов в этот период можно объяснить интенсификацией рационализаторской деятельности в области управления» [Глотова, 2014, с. 74—75]. Т. В. Виноградов, изучив губернский документооборот, также отмечает позитивные изменения: «В итоге



предложенного и введенного порядка производства дел сокращался маршрут движения срочных документов, упорядочивалось за счет помет движение других документов» [Виноградов, 2014, с. 64].

Статья посвящена эволюции делопроизводства в государственных учреждениях Российской империи в первой половине XIX века. Данная проблема изучается на примере документооборота Департамента уделов. Задачами исследования являются следующие: выявить общие черты эволюции документооборота в первой половине XIX века, проанализировать делопроизводственную переписку Департамента уделов, выявить общие и особые черты делопроизводства Департамента уделов по сравнению с другими учреждениями Российской империи.

Основными источниками для исследования стали многочисленные делопроизводственные документы, хранящиеся в Российском государственном историческом архиве фонде Департамента уделов [РГИА, ф. 515] и в Государственном архиве Псковской области (фонде Псковской удельной конторы) [ГАПО, ф. 40]. Многие документы впервые вводятся в научный оборот.

### **3. Результаты и обсуждение = Results and Discussion**

#### **3.1. Общие характеристики делопроизводства в первой половине XIX века**

Государственные учреждения Российской империи всю первую половину XIX века фиксировали постоянное увеличение входящей документации. Так, к 1840-м годам губернатору приходилось подписывать около 100 тысяч бумаг, или в среднем около 270 ежедневно [Блинов, 1905, с. 161]. Л. Ф. Писарькова объясняет такое обилие бумаг тем, что в России «основу бюрократизации составило не исполнение закона, а согласование решений нижестоящих и вышестоящих учреждений», в отличие от Европы, где «бюрократическая вертикаль власти подразумевала четкое исполнение закона на каждом её уровне». В условиях централизации управления перед ведомствами стояла обязательная задача «отписаться» по каждой бумаге. Более того, в сложной и многоступенчатой системе прохождения деловых бумаг автор видел и «условия для злоупотреблений чиновников разного уровня» [Писарькова, 2007, с. 53].

Проблема излишнего документа оборота признавалась в ведомствах, поэтому начался процесс оптимизации бюрократической переписки, который затянулся на всю первую половину XIX века. Он должен был способствовать ускорению документооборота во всей властной вертикали отраслевых учреждений Российской империи. На изменения в первую очередь отреагировали государственные учреждения, на местах новые принципы документооборота приживались дольше.

Выделим основные характеристики делопроизводства в первой половине XIX века в рамках означенной реформы.

Во-первых, эволюционировала форма документа. Вводился строгий формуляр для единообразного порядка составления различного вида бумаг, что ускоряло их оборот. Документ в итоге становится более удобным для делопроизводства, а это влияло на скорость оборота бумаг [Глотова, 2014, с. 74—75]. «Общее учреждение министерств» легитимизировало делопроизводство в качестве основного механизма функционирования государства: «Видимость порядка и благополучия создавали четко разработанные схемы прохождения бумаг внутри каждого учреждения» [Орлова, 1999, с. 77]. В первой половине XIX века сформировывались образцы распорядительных документов. Иерархически организованная система управления и «управленческие процессы требовали более четких форм распорядительных документов, в связи с чем начинают применяться отпечатанные в типографии бланки документов, причем обязательное их использование получило нормативное закрепление» [Медведева и др., 2020, с. 118]. Закреплению и формализации подверглись принципы создания и хранения архивных документов. Были утверждены формы реквизитов документа и ссылки на взаимосвязанные документы.

Во-вторых, был оформлен четкий порядок сношений между учреждениями и лицами. Увеличению делопроизводственных бумаг способствовало и восстановление подачи министерских докладов с 1827 года. А с 1834 года Комитет министров стал требовать ежегодный отчет министров за прошедший год. При Николае I сложился порядок докладов министров. У каждого был специально установленный день для докладов императору. Это требовало подготовки отдельного документа. Некоторые министры докладывали раз в неделю, некоторые не имели права личного доклада, они могли обращаться только через председателя Комитета министров. Право же ежедневного доклада имел только министр Императорского двора (он же возглавлял и Департамент уделов. — Ю. К.) [Ерошкин, 2008, с. 470].

Документы получили новый регламент обращения: 1) порядок вступления дел; 2) взаимные сношения разных лиц; 3) отправление дел; 4) ревизия; 5) отчеты [Орлова, 1999, с. 77]. В одном из столов начиналась подготовка проектов документов, после чего они передавались в отделение, департамент, министру, на каждом этапе вносились изменения и дополнения. «В этом моменте заключалось одно из отличий министерского делопроизводства от коллежского» [Емельянова, 2012, с. 129].

В-третьих, первоначально все распорядительные документы получали резолюцию министра. Закон не позволял делегировать эту функцию. На министра возлагалась достаточно большая бумажная и распорядительная на-

грузка. При организации министерств была введена должность первого товарища министра, но, по мнению Д. И. Раскина, эта должность была первоначально «декоративной, предназначенной главным образом для замещения министра на случай болезни или отсутствия и в лучшем случае выполнения отдельных поручений министра» [Раскин, 2005, с. 144]. Позже товарищи министра получают реальные полномочия для рассмотрения части дел, причем расширение функции товарищей министра всю первую половину XIX века продолжается. Это позволяет смягчить нагрузку на руководителя ведомства. В Департаменте уделов с 1828 по 1840 годы управленческие функции будут разделены между министром и вице-президентом Департамента уделов, в остальное время — между министром и первым товарищем.

В-четвертых, делопроизводственный язык должен был стать более простым и понятным. Ведь он должен был отразить последовательность событий, их причины и следствия, суть происходившего в подробностях. «Бюрократическое письмо колоритно: за темным и витиеватым стилем скрывается сословный ценз, а власть чиновника прямо пропорциональна степени непонятности его языка. Громоздкие фразы — дань рациональности» [Орлова, 1999, с. 81—82]. Иногда изложение «намеренно усложнялось чиновниками, чтобы запутать дело (и начальство) и избежать взысканий за нерадивость» [Шепелев, 2007, с. 59]. Отсутствие полного собрания законов вынуждало делать в документе пространственные выписки из используемых законодательных актов, что увеличивало документ до нескольких страниц. Это тоже подлежало оптимизации в рамках реформы. Формализация языка придавала изложению большую значимость. Но если оценивать отчеты Департамента уделов, которые готовились ежегодно, то можно сделать вывод, что постепенно стиль упрощается. Обороты речи становятся более понятными и приближенными к повседневной речи, сохраняя при этом особенности делового изложения. Однако годовые отчеты становились очень объёмными, иногда достигая 60—80 страниц письменного текста.

Наконец, письмоводство усложнялось и рядом технических обстоятельств. Низкая освещенность помещений, плохое качество бумаги также сказывались на результате. «Документы писались исключительно от руки гусяными перьями, требовавшими частой заточки и замены и не позволявшими быстро писать... Текст каждого документа приходилось писать по меньшей мере дважды: в виде черновика и беловика» [Шепелев, 2007, с. 58—59].

### **3.2. Особенности делопроизводства в Департаменте уделов**

Департамент уделов был создан в 1797 году императорам Павлом I в рамках изменения порядка содержания членов императорской фамилии. Этому ведомству выделялись различные виды имущества, доход от которых формировал удельный бюджет, откуда и производились выплаты чле-

нам императорской фамилии в соответствии со специальным расписанием [Красникова, 2014, с. 84—89]. Произошло обособление государственного бюджета и бюджета членов императорской фамилии. Департамент уделов с 1797—1826 годов существовал как автономное учреждение в структуре государственных учреждений Российской империи. С 1826 года Департамент уделов был включен в состав Министерства императорского двора, но при этом сохранил свою самостоятельность. Все входящие и исходящие бумаги регистрировались и сохранялись в фондах Департамента уделов всю историю их существования.

Специфический характер деятельности этого государственного учреждения поставил удельное ведомство в особое положение в структуре государственных учреждений Российской империи. С одной стороны, Департамент уделов по предметам своего ведения был включен в общую делопроизводственную переписку с центральными учреждениями Российской империи. С другой стороны, ведомство было напрямую подчинено императору. В фондах Департамента сохранились документы с личной резолюцией императора, которая иногда противоречила общему духу законов Российской империи, что удивляло даже чиновников самого ведомства. Им приходилось уточнять решение императора по несколько раз.

Особость документооборота в Департаменте уделов объяснялась также и тем, что бюджет департамента имел в какой-то степени закрытый характер. Несмотря на то, что Павел I законодательно установил, что из удельного бюджета содержание членов императорской фамилии должны производиться в точном соответствии с ведомостью и установленными суммами, он сам же первый и нарушил это правило уже в 1799 году. А после воцарения Александра I дополнительные расходы младших членов императорской фамилии производились без соблюдения каких-либо правил и ограничений и из года в год все больше и больше превышали установленные законом нормы [РГИА, ф. 515, оп. 1, д. 13, л. 18; д. 15, л. 18; д. 18, л. 11; д. 21, л. 11; д. 22, л. 3—Зоб.; д. 29, л. 25]. Император неоднократно выдавал суммы из удельного бюджета «по его Императорского Величества надобностям».

На характере делопроизводственной переписки сказывалось и особое нормативно-правовое регулирование управления удельными крестьянами, которое в полной мере сложится к 1840-м годам. С правления Николая I удельные деревни были переданы в полное управление удельным властям и выведены из подчинения губернских властей. Это часто вносило путаницу в применение законов в отношении удельных крестьян и приводило к длительной переписке между ведомствами. В 1836 году М. М. Сперанский и министр императорского двора и уделов князь П. М. Волконский разработали проект дополнительных статей о взаимоотношениях граждан-

ских и губернских властей, который был утвержден императором. Данный документ окончательно закрепил исключительное право управления всеми внутренними вопросами, касающимися ведомства, только за удельными властями, которые напрямую через министра подчинялись императору, гражданским властям запрещалось вмешиваться в дела удельной деревни. За губернскими властями фактически сохранялись лишь функции надзора: принимать решения в отношении удельного имущества можно было только через уполномоченное от Департамента уделов лицо. В 1842 году был принят свой Свод удельных постановлений, была создана собственная нормативно-правовая база.

### **3.3. Динамика делопроизводственной переписки в Департаменте уделов**

Тенденция к увеличению количества делопроизводственной межведомственной и частной переписки Департамента уделов сохраняется всю первую половину XIX века. Если в конце XVIII века общее количество входящих и исходящих бумаг составляло в среднем около 3000, то в 1830 году — 41 399 дел, то есть документооборот вырос почти в 14 раз [РГИА, ф. 515, оп. 1, д. 39, л. 36—45; д. 40, л. 39—49 об.; д. 45; л. 22—36; д. 46, л. 25—41]. Такая динамика объяснялась, по нашему мнению, несколькими причинами. Во-первых, это то, чем болела вся система центральных учреждений в целом. Успехи министерских структур зависели от числа бумаг, подготовленных от имени министра. Если в столе таких бумаг было менее 12 в неделю, «то это считалось признаком, что в известном столе или вообще мало дела, или занятия идут неуспешно; заслужить же такое мнение было крайне нежелательно» [Писарькова, 2002, с. 40]. Во-вторых, это вполне объективные причины, связанные с расширением деятельности Департамента уделов и подотчётных ему структур. В списке «главных предметов, умножающих делопроизводство», во второй четверти XIX века числились установление правил отчётности по сборам податей, введение поземельного сбора, размен удельных имений с казной, прием из казны удельных лесов. Кроме того, Департамент получил в свое управление Ревельский Екатерининский, Красносельский, Стрельнинский и Мраморный дворцы, землемерское и земледельческое училища, Главные Московское и Красносельское удельные училища, Петергофскую бумажную и гранильную фабрику, новый удельный корпус в Санкт-Петербурге недалеко от Александровского театра [РГИА, ф. 515, оп. 1, д. 41, л. 26—56].

Увеличилась разница между количеством входящих и исходящих делопроизводственных бумаг. Если в начале века они практически тождественны, то со временем разрыв начал нарастать. Так, в 1830 годы число входящих и исходящих бумаг расходилось почти в 2 раза (25 309 и 16 090 соответствен-

но), и эта тенденция сохраняется в дальнейшем [РГИА, ф. 515, оп. 1, д. 39, л. 36—45; д. 40, л. 39—49об.; д. 45, л. 22—36; д. 46, л. 25—41]. Департамент уделов просто не успевал обрабатывать почти половину входящих документов. Это беспокоило удельные власти, был проведен анализ оборота бумаг в ведомстве. В отчете особо отмечалось, что незавершенными оставались только межведомственные дела, по внутренним документам «отписались» вовремя. Это, видимо, было убедительным оправданием в задержках.

#### **3.4. Кадровая обеспеченность канцелярии**

Для обеспечения эффективной работы канцелярии требовался штат служащих, от которых зависела скорость и качество делопроизводства. Хороших делопроизводителей было найти не так просто. С этой проблемой столкнулось не только удельное ведомство. Так, при организации Министерства внутренних дел набрали в штат писцов из разных ведомств, и «тотчас открылась вся пестрота в производстве дел, ни на каких правилах не основанная» [Шепелев, 2007, с. 65].

Письмоводителей Департамент уделов первоначально набирал из разных социальных групп. На местах писцами были и крестьяне, из которых отбирали наиболее способных к письму. Позже практику введения в должность крестьян сократили, было рекомендовано брать лиц из канцелярских служащих Департамента уделов или из свободных чиновников. Им полагалось жалование за счет крестьянской общины 200 руб. в год. Канцлерская работа была не только ответственной. Удельные власти предлагали определить «пределы влияния делопроизводителя, иначе по опытности в судоведении подчинит он себе весь приказ, что может привести к злоупотреблениям. Для взаимного равновесия необходимо, чтобы письмоводитель не зависел совершенно от должностных поселян», как и они от него, чтобы «имался он единственно в успешном обрабатывании и хранении в порядке счетов и прочих письменных дел, не мешаясь в сборы или другие мирские отношения и связи» [РГИА, ф. 1147, оп. 1, д. 236, л. 88—109]. По штату 1824 года канцелярские служащие в удельных конторах получали жалование каждый от 100 до 250 рублей в год. В 1837 году жалование было увеличено, чтобы писцы удельных контор «не переходили в другие ведомства». Способные писцы, при аккуратном ведении дел, освобождались от рекрутской повинности. Нехватка кадров в канцеляриях будет чувствоваться весь изучаемый нами период. Во второй четверти XIX века Департамент уделов организует школу для обучения писцов, готовя их к ведению внутренней и внешней документации ведомства.

#### **3.5. Характер переписки Департамента уделов**

Делопроизводственная документация включала в себя переписку с министерствами и ведомствами Российской империи и внутреннее докумен-



товедение. К 30-м годам XIX века количество бумаг, находящихся в переписке с другими ведомствами, составляет чуть большую часть, вторую — ведомственная переписка Департамента уделов с конторами и приказами.

Большую часть делопроизводственной документации составляла переписка с различными государственными структурами Российской империи. С одними ведомствами Департамент работал более тесно в силу особенности хозяйственных связей; с другими — от случая к случаю.

Так, Департамент уделов неоднократно «сносился» с Министерством финансов. В первой половине XIX века активная переписка велась по двум вопросам: о передаче имущества из дворцового (казенного) ведомства в удельное и в связи с обменом землей в 30-е годы XIX века. Периодически решались и частные земельные вопросы, например, при передаче в 1826 году в собственность императрицы Александры Федоровны территории Дудергофских гор с прилегающими удельными деревнями взамен были выделены земли и крестьяне из государственного ведения [РГИА, ф. 515, оп. 1, д. 34, л. 24]. Ведомства вели совместную переписку и по вопросам налогообложения, а именно: о чрезвычайных налогах и государственных подачах, которые удельные крестьяне выплачивали на основании общих законов.

По вопросам борьбы с крестьянским движением в удельной деревне Департамент уделов был тесно связан прежде всего с Министерством внутренних дел. Поэтому, как правило, о каждом значительном случае волнений удельных крестьян имеются два дела: одно в Департаменте уделов, второе в Департаменте полиции исполнительной. Неоднократно «для успокоения» удельных крестьян отправлялись воинские команды, так, подавлялось крупное волнение Опочечких крестьян Псковской губернии. Кроме того, Департамент уделов неоднократно получал от Министерства внутренних дел различные распоряжения. Например, в 1826 году ведомство получило циркуляр из МВД от Канцелярии Особенной по секретной части за № 880. Департамент должен был удостовериться, что все находящиеся на службе и отставные чиновники «ни к каким тайным обществам не будут принадлежать». Эти обязательства в письменном виде от каждого служащего Департамент должен был предоставить в МВД, а оно в свою очередь императору. Такая проверка уже проводилась в ведомстве в 1822 году, но события 14 декабря 1825 года привели к необходимости собрать такие сведения повторно [РГИА, ф. 515, оп. 1, д. 34, л. 38—40 об].

Высшие государственные учреждения — Государственный совет, Комитет министров, Сенат — стояли над Департаментом уделов, и он должен был к ним обращаться за консультацией по тем вопросам, которые не мог разрешить самостоятельно [Кудрявцева, 1967, с. 184]. Поэтому ряд проблем, связанных и с правовым положением удельных крестьян, и с другими



вопросами, решался в высших и центральных учреждениях России, которые в соответствии с компетенцией рассматривали отдельные стороны жизни всех категорий крестьян. В частности, Комитет уделял внимание вопросам о недоимках удельных крестьян, о промыслах, о землеустройстве и землепользования, а также прошениям крестьян, подданным на имя царя и переданным им для разбирательства в Комитет. Все тяжбные и уголовные дела об удельных крестьянах, согласно закону, рассматривались в Сенате. Причем дела об отчуждении из удельного ведомства крестьян, земли или другого имущества, а также межевые споры обязательно должны были исследоваться Сенатом. Поэтому дела о земельных тяжбах удельных крестьян с помещиками, церковнослужителями, однодворцами и т. п. из местных судебных органов, межевых контор и канцелярий вносились на ревизию в соответствующий департамент Сената и далее передавались в Комитет министров или Государственный Совет. Так, по делу о засурской лесной даче госпожи Уваровой, оспоренной удельными крестьянами, бумаги рассматривались постепенно в Межевых, а потом в Гражданских Правительствах, в Общем собрании Правительствующего Сената Московских и позже Санкт-Петербургских депутатов, в Министерстве юстиции [РГИА, ф. 515, оп. 1, д. 34, л. 19—22]. В пятом уголовном Департаменте Сената рассматривались судебные дела об участии удельных крестьян в волнениях и массовых порубках леса. Сенат принимал решения по общим узаконениям, которые требовали уточнений. Так, в 1831 году Сенат своим указом разрешил распространить решение, данное казенным крестьянам, «вступать по собственному желанию в рекруты за свои семейства» и на удельных [РГИА, ф. 515, оп. 1, д. 39, л. 110—110 об].

В Собственную Е.И.В. канцелярию попадали сведения об отдельных волнениях удельных крестьян и их прошения на имя царя, видимо, в тех случаях, когда прошения вручались лично царю, чаще при проезде его через какую-либо местность [Кудрявцева, 1967, с. 184]. Также делопроизводительная переписка с канцелярией заключалась и в решении различных хозяйственных вопросов. Так, в 1826 году Собственная Его императорского Величества контора не заготовила вовремя лес для постройки строений на Дудергофских горах, помочь ей в этом должен был, согласно резолюции, Департамент уделов, который для этих целей отдал лес, заготовленный в Красном селе для дворца Николая Павловича [РГИА, ф. 515, оп. 1, д. 34, л. 26]. Тесные отношения Департамент уделов имел с Кабинетом Его императорского Величества и даже вел с ним совместные дела. Так, до 1828 года Кабинет и Департамент совместно владели Петергофской бумажной фабрикой, после чего она перешла в полное владение Департамента уделов [РГИА, ф. 515, оп. 1, д. 34, л. 29]. Департамент переводил



деньги и на похоронные мероприятия в Печальную комиссию. Со второй четверти XIX века, после включения обоих ведомств в министерство императорского двора, «сношения», особенно по хозяйственным вопросам, становятся более частыми.

Также Департамент уделов вел делопроизводственную переписку с военным министерством. В 1827 году удельные селения Новгородской губернии передавались в ведение военных управлений для поселения войск, предназначенных для составления округов поселения полков 1 и 2 гренадерских дивизий в рамках программы по устройству военных поселений [РГИА, ф. 515, оп. 1, д. 35, л. 24—25]. Были случаи взыскания денежного возмещения за причиненный военными ущерб в связи с проведением учений; так, в Красном селе и Стрельне были потоптаны сенокосы и хлеб [РГИА, ф. 515, оп. 1, д. 45, л. 106 об]. Департамент уделов обращался за помощью к Военному министру в случаях, когда удельным властям требовалась военная помощь. Так, министр командировал в Симбирскую губернию флигель-адъютанта полковника графа Протасова для присутствия при объявлении казенным крестьянам Высочайшего указа о передаче в удельное ведомство с целью не допустить беспорядки [РГИА, ф. 515, оп. 1, д. 44, л. 18—18 об].

Очень небольшую часть делопроизводственной переписки Департамент уделов вел со Святейшим Синодом. После включения в состав уделов обширных Симбирских земель в число удельных крестьян вошли около 30 тыс. чувашей. После обследования имения удельные власти дали им такую характеристику: «Племя, по обычаям и нравам своим, отделено резкою чертою от русских поселян: оно сохранило свое наречие, все свои поверья, идолопоклоннические празднества, и можно сказать, что чувашаи считаются христианами только по названию». А далее министр делал вывод, что и живут они бедно, и подати не могут платить оттого, что у них низкая нравственность. Чтобы вывести их из такого положения, необходимо изменить сам образ жизни. С этой целью были сделаны следующие распоряжения: «по недостаточному числу церквей, приступили к строительству 9 новых церквей с домами для священников» [РГИА, ф. 515, оп. 1, д. 46, л. 25—41]. Обер-прокурор Синода обращался и с просьбами об оказании материальной помощи священникам. Так, священнику Степанову выделили значительные средства — 3000 рублей из удельных сумм [РГИА, ф. 515, оп. 1, д. 34, л. 86]. В первой половине XIX века среди удельных крестьян распространились различные неправославные вероучения, например, молоканское учение; для взраумления и наставления крестьян в «истинной вере» пришлось просить помощь у духовенства [Красникова, 2011, с. 388—396].

В межведомственной переписке нами выявлена характерная особенность, которая прослеживается в массиве входящей и исходящей доку-

ментации. В первую четверть XIX века все спорные дела с другими ведомствами решались в плоскости общегосударственного нормативного регулирования. А во второй четверти XIX века в связи с формированием собственной нормативно-правовой базы резолюции по схожим делам в Департаменте уделов и в других учреждениях Российской империи могли различаться. Это приводило к уточнениям, обмену комментариями и даже межведомственным перепалкам. [Красникова, 2012, с. 141—145]. Если первоначально местные и центральные органы власти разъясняли уделам их компетенции и даже вмешивались в дела ведомства, то со второго десятилетия XIX века уже Департамент разъясняет основные положения удельного законодательства и ограничивает вмешательство государственных структур во внутренние дела ведомства. Нередко интенсивная переписка между ведомствами завершалась только высочайшей резолюцией

### **3.6. Проблемы оборота «лишних бумаг» и меры по оптимизации делопроизводства Департамента уделов**

К 1830 годам в удельном ведомстве количество входящих и соответственно исходящих дел увеличивалось, ведомству пришлось принять специальные предписания по упорядочению и сокращению делопроизводственных бумаг [РГИА, ф. 515, оп. 1, д. 39, л. 36—45]. Это можно было сделать двумя путями: организацией документооборота в самом Департаменте уделов и сокращением ведомственной переписки с конторами и приказами при условии одновременного упорядочения в них делопроизводства. Следовательно, решить проблему «лишних» бумаг можно было, оптимизируя внутреннюю переписку между структурными подразделениями удельного ведомства; сократить межведомственную переписку не представлялось возможным. Если в Департаменте уделов в 1830 году рапортовали о признаках «установления должного порядка» в «письмоводстве», что тоже было довольно условным выводом Департамента, то на местах объемы делопроизводства только увеличивались.

В условиях централизации управления подведомственных учреждений деятельность контор и приказов нередко сводилась лишь к четкому реагированию на каждую бумагу «сверху» соответствующей, по всем правилам составленной бумагой. Так жили все губернские и уездные органы управления Российской империи, а самым ценным умением чиновника было грамотное письмо. «Оно состояло, — отмечал Веселовский, — преимущественно в умении “отписаться”»; в частности, после ревизии Пензенской губернии чиновникам пришлось «в течение полугода работать вдвое, потому что от многого надобно было отписываться» [Писарькова, 2012, с. 41].

В 1832 году общий объем входящей делопроизводственной переписки в удельных конторах составил 118 154 бумаги. Динамика входящей

документации только увеличивалась, и в 1837 году конторы получили 138 376 различных бумаг [РГИА, ф. 515, оп. 1, д. 45, л. 22—36; д. 46, л. 25—41]. В 1835 году, согласно отчету чиновников, только за первые семь месяцев в Симбирскую удельную контору поступило 6838 дел, в Московскую — 4819. Несколько сократить документооборот в конторах Департамент решился только в 1835 году. Согласно Положению Департамента уделов § 56 было «постановлено, чтобы по всем входящим в удельные конторы бумагам, которые требуют какого-либо от управляющего решения или постановления, изготовлялись журналы, с объявлением всех обстоятельств» [РГИА, ф. 515, оп. 1, д. 44, л. 115—115 об.]. В этом же году было разрешено управляющим конторами «составлять журналов только по делам, которые сего требуют по важности содержания, прочие же приводить в исполнение резолюциями, на входящих бумагах налагаемыми». Сокращение количества журналов, конечно, немного облегчило жизнь удельных контор. При этом на основании § 59 за управляющими сохранялась ответственность «за неправильное течение дел по конторам» [РГИА, ф. 515, оп. 1, д. 44, л. 115—115 об.]. К 30-м годам XIX века количество делопроизводственной переписки было следующим: половина документов составляла межведомственную переписку, вторая половина — внутриведомственную переписку Департамента уделов с конторами и приказами.

Для того чтобы наглядно представлять оборот делопроизводства Департамента уделов на местах, рассмотрим оборот бумаг только по одному крестьянскому делу в удельной деревне. Так, в 1810 году управляющему Псковской удельной конторой из Вязовского сельского приказа пришла просьба крестьянина Федора Сергеева (65 лет). Он по слабости здоровья не в состоянии был содержать «на 3 с половиной души тягольной земли» и просил переселить ему в помощь двоюродного брата Анкудина Федорова «на свое тягло и землю с семейством его и малолетними детьми, тремя сыновьями и двумя дочерьми». На основании положительного мирского приговора контора начала процесс передачи крестьян. В марте, после направления письма министру уделов, был издан приказ о переселении и на основании его разосланы официальные бумаги в Вязовский удельный приказ, в Псковскую казенную палату. В свою очередь отписались в ответ Псковская удельная палата, Вязовский удельный сельский приказ и Псковская казённая палата о причислении крестьянина. Сам процесс принятия решения о переселении занял 3 месяца. И, казалось, дело завершено, но выяснилось, что «по нежеланию с обеих сторон к тому переселению остается он Федоров в прежней своей деревне». Начался новый круг делопроизводственной переписки. В документе имеется приписка управляющего Псковской удельной конторой: «Приказу предписать, когда последовало



утверждение от ... начальства по приговору мирскому и по отношению в Казенную палату сделано переселение, да и по конторе положение по сему учинено, то теперь переменить сего (нельзя). Почему приказ в том же случае должен изъявить крайнюю осторожность и наперёд отвращать препятствия до представления, дабы не утруждать напрасно (важное) начальство и избегать в переселении, что остается на ответственность приказа» [ГАПО, ф. 40, оп. 1, д. 13, л. 1—14]. Только по одному этому делу удельному ведомству пришлось составить несколько десятков деловых бумаг.

#### 4. Заключение = Conclusions

Итак, все государственные учреждения Российской империи в первой половине XIX века претерпели эволюцию документооборота. Эти изменения фиксировались как в общегосударственных нормативно-правовых актах, так и в локальных. Изменились форма и реквизиты документа, упрощался делопроизводственный язык, сформировалась вертикаль прохождения бумаг. Во второй четверти XIX века были разделены полномочия управления государственными учреждениями между министром и первым товарищем. Это позволило частично делегировать решения по входящей документации и снизить нагрузку на руководителя ведомства. Постепенно решался и вопрос кадрового обеспечения канцелярий, но нехватка писцов ощущалась весь изучаемый нами период. Эффективность работы органов управления оценивалась количеством входящей и исходящей документации, что периодически отражалось в отчетах. Несмотря на то, что основные принципы, заложенные реформой делопроизводства, имели общегосударственный характер, в самих государственных учреждениях они могли приобрести свои специфические черты.

Департамент уделов был включен в структуру органов государственного управления в Российской империи, но сохранял свой особый правовой статус. Это было связано с предметами его деятельности и закрытым характером внутреннего бюджета. По форме бумаг Департамент придерживался общих формуляров, структуры составления бумаг и прочее. Существенные изменения в межведомственной переписке будут связаны с постепенным выведением управления удельным хозяйством из компетенции других органов власти Российской империи. Во второй четверти XIX века будет окончательно закреплено исключительное право управления всеми внутренними вопросами, касающимися ведомства, только за удельными властями, которые напрямую через министра подчинялись императору. Гражданским властям запрещалось вмешиваться в дела удельной деревни.

Общий объем документооборота Департамента уделов в изучаемый нами период увеличился. На это были и объективные причины: существен-



но увеличилось само удельное хозяйство и расширилась сфера его деятельности. С другой стороны, Департамент уделов не смог избежать тех негативных черт, которыми болела вся система делопроизводства в Российской империи в целом. В целом в документообороте Департамента уделов фиксируются позитивные изменения в подготовке, движении и обработке деловых бумаг. По нашему мнению, они в большей степени затронут центральные органы управления. Местные удельные органы власти будут вынуждены вести пространную внутриведомственную переписку.

### Источники и принятые сокращения

1. ГАПО — *Государственный архив Псковской области*. Ф. 40 (Псковская удельная контора). Ф. 40. Оп. 1. Д. 13. Лл. 1—14.
2. РГИА — *Российский государственный исторический архив*. Ф. 1147 Непременный (Государственный) совет. Оп. 1. Д. 236. Л. 88—109 ; Ф. 515 Фонд Департамента уделов. Ф. 515. Оп. 1. Д. 2. Лл. 26, 32, 35—35 об. Д. 3. Л. 10. Д. 34. Лл. 19—22, 24, 26, 29, 38—40 об., 86. Д. 35. Лл. 24—25. Д. 39. Лл. 36—45, 110—110 об. Д. 40. Лл. 39—49 об. Д. 41. Лл. 26—56, 106 об. Д. 44. Лл. 18—18 об., 115—115 об. Д. 45. Лл. 22—36. Д. 46. Лл. 25—41.

### Литература

1. *Блинов И.* Губернаторы : исторический очерк / И. Блинов. — Санкт-Петербург : типо-лит. К. Л. Пентковского, 1905. — 366 с.
2. *Виноградова Т. В.* Состояние губернского делопроизводства в Российской империи и попытки его реформирования в первой половине XIX в. / Т. В. Виноградова // Вестник РГГУ. Серия: документоведение и архивоведение. Информатика. Защита информации и информационная безопасность. — 2014. — № 2 (124). — С. 59—69.
3. *Глотова С. А.* Возникновение и тенденции развития распорядительной документации в России в дореволюционный период / С. А. Глотова // Вестник РГГУ. Серия: документоведение и архивоведение. Информатика. Защита информации и информационная безопасность. — 2014. — № 2 (124). — С. 70—77.
4. *Емельянова В. С.* Делопроизводство в России как элемент системы государственного управления : историко-правовой анализ / В. С. Емельянова // Право и безопасность. — 2012. — № 3—4 (43). — С. 129—134.
5. *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. — Москва : РГГУ, 2008. — 710 с. — ISBN 978-5-7281-1026-2.
6. *Ильина К. А.* Профессора и бюрократические коммуникации в Российской империи первой трети XIX века / К. А. Ильина // История и историческая память. — 2011. — Выпуск 4. — С. 133—158.
7. *Красникова Ю. Н.* Религиозная политика Департамента уделов по отношению к молоканскому движению в среде удельных крестьян в первой трети XIX века / Ю. Н. Красникова // Государство, религия, Церковь в России и за рубежом. — 2011. — Т. 29, № 3—4. — С. 388—396.
8. *Красникова Ю. Н.* Специфика взаимодействия удельных и гражданских властей на местах (первая половина XIX века) / Ю. Н. Красникова // Региональное управление и проблема эффективности власти в России (XVIII — начало XXI века) : сборник статей



Всероссийской научной конференции с международным участием (Оренбург, 30 октября — 2 ноября 2012). — Оренбург, 2012. — С. 141—145. — ISBN 978-5-91854-097-8.

9. Красникова Ю. Н. Удельные крестьяне северо-запада России в конце XVIII — первой четверти XIX века: из истории аграрных отношений. — Санкт-Петербург : СПбГАУ, 2014. — 164 с. — ISBN 978-5-85983-253-8.

10. Кудрявцева З. И. Документы высших и центральных учреждений по истории удельных крестьян (1797—1863) / З. И. Кудрявцева // Некоторые вопросы изучения исторических документов XIX — начала XX вв. — Ленинград, 1967. — С. 176—204.

11. Медведева О. В. Документирование распорядительной деятельности: история и современное состояние / О. В. Медведева, А. А. Аветисян // Державинский форум. — 2020. — Том 4, № 16. — С. 116—122.

12. Орлова Г. А. Бюрократическое письмо как механизм господства / Г. А. Орлова // Полис. Политические исследования. — 1999. — № 5. — С. 76—82.

13. Писарькова Л. Ф. К истории взяток в России (по материалам «секретной канцелярии» кн. Голицыных) / Л. Ф. Писарькова // Отечественная история. — 2002. — № 5. — С. 33—49.

14. Писарькова Л. Ф. Коррупция в государственном управлении России XVII—XIX веков / Л. Ф. Писарькова // Вестник Российского фонда фундаментальных исследований. Гуманитарные и общественные науки. — 2007. — № 2 (87). — С. 49—56.

15. Раскин Д. И. Институт товарищей министров в системе министерского управления Российской империи / И. Д. Раскин // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 2005. — № 2 (259). — С. 132—144.

16. Шепелев Л. Е. Аппарат власти в России. Эпоха Александра I и Николая I / Л. Е. Шепелев. — Санкт-Петербург : Искусство-СПб, 2007. — 461 с. — ISBN 978-5-210-01519-8.

17. Шушунова Е. В. Реформа министерского делопроизводства в первой половине XIX столетия / Е. В. Шушунова // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской Академии МВД России. — 2012. — 2 (18). — С. 55—59.

## Material resources

GAPO — *State Archive of the Pskov Region*. (In Russ.).

RGIA — *Russian State Historical Archive*. (In Russ.).

## References

Blinov, I. (1905). *Governors: a historical essay*. St. Petersburg: Tipo-lit. K. L. Pentkovsky. 366 p. (In Russ.).

Emelyanova, V. S. (2012). Office work in Russia as an element of the public administration system: historical and legal analysis. *Law and Security*, 3—4 (43): 129—134. (In Russ.).

Eroshkin, N. P. (2008). *History of state institutions of pre-revolutionary Russia*. Moscow: RGGU. 710 p. ISBN 978-5-7281-1026-2. (In Russ.).

Glotova, S. A. (2014). The emergence and development trends of administrative documentation in Russia in the pre-revolutionary period. *Bulletin of the Russian State University for the Humanities. Series: documentation and archiving. Informatics. Information protection and information security*, 2 (124): 70—77. (In Russ.).

Ilyina, K. A. (2011). Professors and bureaucratic communications in the Russian Empire in the first third of the 19th century. *History and historical memory*, 4: 133—158. (In Russ.).



- Krasnikova, Yu. N. (2011). Religious policy of the Department of appanages in relation to the Molokan movement among appanage peasants in the first third of the 19th century. *State, religion, Church in Russia and abroad*, 29: 388—396. (In Russ.).
- Krasnikova, Yu. N. (2012). The specifics of the interaction of specific and civil authorities on the ground (the first half of the 19th century). In: *Regional management and the problem of the effectiveness of power in Russia (XVIII — early XXI century): collection of articles of the All-Russian Scientific Conference with International Participation (Orenburg, October 30 — November 2, 2012)*. Orenburg. 141—145. ISBN 978-5-91854-097-8. (In Russ.).
- Krasnikova, Yu. N. (2014). *Specific peasants of the north-west of Russia at the end of the 18th — the first quarter of the 19th century: from the history of agrarian relations*. St. Petersburg: SPbGAU. 164 p. ISBN 978-5-85983-253-8. (In Russ.).
- Kudryavtseva, Z. I. (1967). Documents of higher and central institutions on the history of appanage peasants (1797—1863). In: *Some questions of studying historical documents of the 19th — early 20th centuries*. Leningrad. 176—204. (In Russ.).
- Medvedeva, O. V., Avetisyan, A. A. (2020). Documentation of administrative activities: history and current state. *Derzhavin Forum*, 4/16: 116—122. (In Russ.).
- Orlova, G. A. (1999). Bureaucratic writing as a mechanism of domination. *Polis. Political studies*, 5: 76—82. (In Russ.).
- Pisarkova, L. F. (2002). On the history of bribes in Russia (based on the materials of the “secret office” of Prince Golitsyn). *Domestic History*, 5: 33—49. (In Russ.).
- Pisarkova, L. F. (2007). Corruption in the public administration of Russia in the XVII—XIX centuries. *Bulletin of the Russian Fund for Basic Research. Humanities and social sciences*, 2 (87): 49—56. (In Russ.).
- Raskin, D. I. (2005). Institute of Comrade Ministers in the System of Ministerial Administration of the Russian Empire. *News of higher educational institutions. Jurisprudence*, 2 (259): 132—144. (In Russ.).
- Shepelev, L. E. (2007). *Apparatus of power in Russia. The era of Alexander I and Nicholas I*. St. Petersburg: Art-SPB. 461 p. ISBN 978-5-210-01519-8. (In Russ.).
- Shushunova, E. V. (2012). Reform of ministerial office work in the first half of the 19th century. *Legal science and practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2 (18): 55—59. (In Russ.).
- Vinogradova, T. V. (2014). The state of provincial office work in the Russian Empire and attempts to reform it in the first half of the 19th century. *Bulletin of the Russian State University for the Humanities. Series: documentation and archiving. Informatics. Information protection and information security*, 2 (124): 59—69. (In Russ.).

Статья поступила в редакцию 10.01.2022,  
одобрена после рецензирования 27.04.2022,  
подготовлена к публикации 16.05.2022.