

СИСТЕМЫ ДОКУМЕНТАЦИИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ БЕЛОЙ СИБИРИ В ГОДЫ ГРАЖДАНСКОЙ ВОЙНЫ (1918–1920 гг.)

Рассмотрены особенности делопроизводства и вопросы классификации документов органов власти и управления на территории Белой Сибири в годы Гражданской войны. Наибольшее влияние на формирование документооборота, при сохранении традиций дореволюционной бюрократии, имела практика военного ведомства, поскольку антибольшевистские правительства функционировали в чрезвычайных условиях военного времени при верховенстве военной власти. С разгромом Колчака в конце 1919 – начале 1920-х гг. была ликвидирована и система документационного обеспечения управления колчаковского режима.

Ключевые слова: Гражданская война; Сибирь; системы документации; виды документов.

В годы Гражданской войны с конца мая 1918 г. и до начала 1920 г. на территории Сибири функционировали, сменяя друг друга, следующие основные антибольшевистские государственные образования: Западно-Сибирский комиссариат Временного Сибирского правительства (ЗСК), Временное Сибирское правительство (ВСП), Временное Всероссийское правительство (Директория), Временное Российское правительство Верховного правителя адмирала А.В. Колчака. Порядок легитимизации белых правительств и формирование систем управления на территории Белой Сибири обуславливали адаптацию документационного обеспечения управления к существующим условиям военно-политического противостояния.

С первых дней функционирования белые правительства, стремясь закрепить свои позиции, издавали программные документы, определяющие основные цели антибольшевистского движения. Нормативная основа, использовавшаяся в государственном управлении белого режима, изначально формировала два варианта модели делопроизводства: реставрационный (исполнительное делопроизводство) и реформационный (с изменениями, унаследованными от Временного правительства). Следует отметить тот факт, что вариативность делопроизводства белых объединений не оставалась неизменной в ходе жизнедеятельности органов власти и управления.

Система делопроизводства в годы Гражданской войны на территории Белой Сибири представляла собой структуру, обеспечивающую налаженную, строго определенную работу с деловыми и официальными документами. Она обуславливала деятельность государственных канцелярий всех уровней. Несмотря на частые изменения структуры органов власти и управления, их документационное обеспечение не претерпело изменений. С приходом к власти новые правительства закрепляли сложившуюся систему. Однако следует отметить, что каждое правительство изменяло приоритеты в практике применения нормативных актов, что является отличительной особенностью документационного обеспечения органов власти Белой Сибири.

С первых дней существования антибольшевистская власть Сибири заявляла свое легитимное право на нормотворчество. Явочным порядком была восстановлена сила законов, действовавших до большевистского переворота, хотя советские законы формально не отменялись. Одновременно восстанавливалась и система исполнительного делопроизводства.

21 июня 1918 г. Западно-Сибирским комиссариатом был направлен циркуляр всем заведующим отделов.

В нем обращалось внимание на то, что за время советской власти как «в организации правительственных учреждений, так и в тех законах, которыми эти учреждения руководствовались, произошли существенные изменения». В документе подчеркивалось, что «некоторые преобразования оставили настолько глубокий след, что установление прежнего порядка представляется уже либо невозможным, либо нецелесообразным». Исходя из этого, ЗСК считал необходимым пересмотреть законы и постановления советской власти, сохранив лишь те из них, которые оказались «жизненными». Все же остальные предлагалось заменить законами, принятыми до октября 1917 г., или новыми, соответствовавшими изменившейся политической обстановке. Этим должны были заниматься организационный и юридический отделы Управления делами «при участии заинтересованных сторон» [1. Л. 2]. Необходимо отметить, что за время существования органов власти и управления на территории Белой Сибири не было принято ни одного законодательного акта, регламентирующего общее гражданское делопроизводство. Примечательно, что временно исполняющий обязанности Томского губернского комиссара при вступлении в должность издал приказ, в котором отметил: «Порядок и системы делопроизводства оставляю без изменения» [2. Л. 109]. В то же время в отношении военного делопроизводства были изданы не только законодательные, но и методические документы, конкретизирующие как отдельные аспекты содержания, так и порядок работы с документацией.

Переход к реформационной модели делопроизводства в деятельности органов власти и управления Белой Сибири обозначился с момента сосредоточения всей полноты власти в руках Верховного правителя адмирала Колчака. Начиная с ноября 1918 г. кризисные проявления в системе управления нашли отражение и в делопроизводственной сфере. Переход к усложненной системе управления и соподчинения обозначил обособление гражданской и военной сферы работы с документацией. Военная сфера деятельности органов власти определила приоритеты в процессах документирования.

В деятельности органов власти формировались документы, разнообразные по форме, содержанию и целевому назначению. Сложившаяся исследовательская традиция рассматривает всю совокупность документов, созданных в деятельности белых правительств, в виде следующих групп: нормативные акты, официальные документы и переписка [3. С. 52]. Подобная практика объясняется использованием этих документов как ис-

торических источников. В делопроизводстве органов власти и управления Белой Сибири по принятой традиции исполнительного делопроизводства не использовалась практика четкого закрепления систем документации. Однако анализ документной базы органов власти и управления Белой Сибири позволяет говорить о том, что в делопроизводстве сформировалась тенденция применения форм и правил гражданского и военного ведомств дореволюционной России. В связи с этим во избежание подмены понятий необходимо в процессе анализа конкретизировать фактически использовавшуюся группировку документации.

Анализ массива документов, созданных в процессе деятельности белых правительств Сибири, позволяет условно выделить две основные системы документации: гражданскую (общегосударственную) и военную. Выделение крупных систем документации связано не только с направлением деятельности ведомств, издававших документы, но и в большей мере с порядком документирования деятельности органов власти и управления. Гражданская система документов выстраивалась под общегосударственный уровень, связанный с целевой деятельностью органов власти и управления. Целевое назначение военной системы документации определялось условиями Гражданской войны и «предположительно короткими ее сроками» [4. Ст. 18].

К **первой системе** относятся документы, созданные антибольшевистскими органами власти и управления на территории Белой Сибири в период с 1917 по 1920 г. В ее составе можно выделить три основные группы документов. *Первая группа* включает законодательные и нормативные акты, содержавшие обязательные предписания, выражавшие волю государства. К ним относятся: 1. Закон. Особая разновидность нормативных актов. В сибирском законодательстве 1918 г. он встречается всего один раз. 2. Постановление. Основной вид нормативных актов. Он представлен постановлениями Западно-Сибирского комиссариата, Временного Сибирского правительства (Совета Министров и Административного совета) и Правительства Колчака. Следует отметить, что в делопроизводстве Белой Сибири встречается и такая разновидность постановлений, как «обязательные постановления». Они устанавливали порядок введения чрезвычайного положения на путях сообщения. Чрезвычайность мер определила приставку «обязательные». В свою очередь, на территории Белой Сибири издавались и «временные постановления». Данный вид документов издавался в спорных случаях, когда мера вводилась, но окончательное её утверждение переносили до созыва Учредительного собрания [5. С. 106]. 3. Положение. Это форма законодательного акта, обычно определяющая деятельность государственных и частных учреждений, организаций, правовое состояние отдельных сословий, порядок управления некоторых регионов. 4. Указ. Наименование наиболее важных актов, издаваемых верховной властью. 5. Инструкции. Подзаконные нормативные акты, которые, как правило, принимались отдельными министрами и имели силу в рамках определенного ведомства (министерства). 6. Циркуляр. Ведомственный правовой акт, содержащий определенные предписания подчиненным органам. 7. Распоряжение. Акт управле-

ния, имеющий властный характер. Обычно он издавался в рамках компетенции государственного органа или должностного лица и имеющий обязательную силу для субъектов, которым он адресован.

Вторая группа – это информационно-разъясняющая документация. В её состав входили обращения, призывы, воззвания, грамоты. Основная задача издания данной группы документов – разъяснения и/или уточнения к юридическим индивидуальным актам, издававшимся правительством (высшим органом власти), но содержащим положения, исполнение которых юридическими санкциями не обеспечивалось и было лишено свойства государственной обязательности. Их роль заключалась в информировании населения о переменах, идеологической мобилизации граждан на достижение каких-либо целей. В них содержались также призывы к выполнению правовых норм, установленных юридическим правовым актами. Отличительной чертой индивидуальных актов является их конкретный индивидуальный характер [6. С. 2].

Третью группу составляют внутренние документы (внутриведомственные) – условное обозначение всех видов документов, создававшихся в деятельности органов власти и управления и не носивших нормативный характер. Следует отметить, что в исследованиях по истории Гражданской войны все документы, не носившие нормативный характер, обозначались общим термином «делопроизводственная документация» или «переписка». Однако, на наш взгляд, в данном случае возможна смысловая подмена, не раскрывающая сущностный характер документации. В состав третьей группы документации входят: 1. Штатные расписания и должностные инструкции для чиновников всех рангов. Организация деятельности органов власти основывалась на данной подгруппе документов, которые часто назывались «положениями». В них детально прописывались права и обязанности лиц, занимавших определенные должности. Следует отметить, что составляемые в Министерстве внутренних дел штатные расписания корректировались с учетом местных особенностей руководителями губернских и областных органов власти. 2. Протоколы заседаний. В результате деятельности коллективных органов издавались документы, фиксировавшие принятые решения по результатам обсуждения важных вопросов. В разных отделах сложились свои правила оформления протоколов. 3. Доклады, отчеты, оборотные ведомости и расходные сметы. Они составлялись в каждом отделе на месяц, на квартал и, исходя из этой информации, на полгода и на год. Но только расходные сметы носили опережающий характер. Для так называемой проверки существовавшей в органах государственной власти отчетности в августе 1919 г. постановлением Совета Министров был утвержден Устав ревизии. В соответствии с этим документом контрольные учреждения должны были осуществлять документальную ревизию отчетности в целях удостоверения в законности и правильности поверяемых оборотов [7. Л. 12]. Таким образом, самостоятельный этап исполнительного делопроизводства дореволюционного периода был востребован органами власти Белой Сибири с трехлетним перерывом. 4. Акты. Издавались по результатам всех проверок, осуществлявшихся

в государственных учреждениях. 5. Сведения о населении городов и волостей. Составлялись в виде списков и уточняли количество налогоплательщиков. 6. Кадровая документация. Заявления о приеме на работу и увольнении; ведомости на выдачу заработной платы; приказы по личному составу, личные дела, несмотря на недостатки, оформлялись по единым требованиям. 7. Удостоверения. Документы, выдаваемые сотрудникам государственных учреждений для исполнения своих должностных обязанностей при выезде со своего рабочего места или для беспрепятственного получения каких-либо сведений, часто заменяли паспорта. 8. Переписка с министерствами и ведомствами. Документы, отражавшие порядок сношений между ведомствами.

В период Гражданской войны в системах канцелярий сложилась практика «*обезнаименования*» документов переписки. Объяснялась такая особенность тем, что структура сношений исполнительного делопроизводства в чрезвычайных условиях подверглась упрощению. При отправлении документов в адресате указывалось наименование учреждения или наименование должности. Конкретизирующие сведения, иногда и фамилия адресата в условиях изменения систем управления, не всегда являлись актуальными, что приводило к упрощению адресования. Такая практика приводила к использованию усредненного вида сношений без указания наименования вида документа.

Следует отметить, что в процессе переписки при направлении ответа наименование документа не указывалось, а в тексте использовалась формулировка «В ответ на ваш запрос от 29 августа с/г за № 368, Министерство финансов имеет честь сообщить, что в настоящее время...» [8. С. 23]. Важно было, что исходящие документы носили характер официального письма-отношения. В практике работы с гражданской документацией оригиналы документов подписывались тем лицом, от которого они исходили. Копии документов заверялись секретарем следующим образом: «С подлинным верно. Секретарь. Личная подпись секретаря» или «Подлинным за надлежащими подписями: С подлинным верно: Тов. Председателя управы. Сверял: Вр. Ис. Об. Секретаря». Действовала система росписи «за» кого-нибудь: «За секретаря Михайловский Б.М.», «За управляющего делами» и др. Эта подпись либо набиралась полностью на пишущей машинке, либо предлог «за» и согласованное окончание в наименовании должности – от руки.

Повсеместно из-за нехватки бумаги многие документы гражданской системы документации оформлялись на бланках советских организаций. Например, Томская городская управа в июне 1918 г. направила запрос в комиссариат с просьбой отпустить ей часть бумаги из оставшейся в канцелярии бывшей советской власти в гостинице «Европа» по причине крайней нужды в писчей бумаге [9. Л. 123]. Хорошо читаемые, перечеркнутые реквизиты присутствуют на оборотной стороне некоторых документов. Так, ответ начальнику Томского почтово-телеграфного округа оформлен на оборотной стороне бланка Административного совета Томского Губисполкома. В гражданском делопроизводстве существовали такие виды копий, как отпуск, копия с копии и дубликат. На документах в правом

верхнем углу с заглавной буквы фиксировалось либо от руки, либо на пишущей машинке название соответствующей копии, например «Дубликат». Традиции и практика гражданского делопроизводства переживали в период 1918–1920 гг. в деятельности органов власти и управления Белой Сибири процесс милитаризации вследствие использования документов военной системы документации.

Необходимо отметить, что наибольшее влияние имела практика военного ведомства, поскольку антибольшевистские правительства функционировали в чрезвычайных условиях военного времени при верховенстве военной власти. Система военной документации, во-первых, определялась как обособленная система документации (ведомственное назначение). Подчеркивался этот факт и тем, что за период деятельности антибольшевистских правительств на территории Белой Сибири была издана инструкция по секретному производству дел и обособленные нормативные акты по порядку организации работы с документами военных формирований. Во-вторых, складывалась практика распространения документов военного ведомства для населения в официальном периодическом издании Омского правительства «Правительственном вестнике», где на второй и третьей страницах публиковались доклады и приказы по армии.

Система военной документации в 1918–1920 гг. включала следующие документы: Приказ, приказание войскам армии, – в военном управлении являлся основным видом документа. Необходимо отметить, что практика применения приказов в гражданской сфере управления была заимствована из военной. Приказ использовался руководителями сибирских белых правительств для решения вопросов мобилизации или заготовки продовольствия; директивные указания, записи разговоров по прямому проводу; выписка из журнала. Зафиксированное в ходе заседания верховного органа мнение, утвержденное им в качестве решения. Подобное оформление принятого на заседании решения в качестве закона было характерно для деятельности белых правительств; временные правила. Правовые нормы, предусматривающие некоторые мероприятия по обеспечению определенных условий (службы), а также порядок их применения. Примером подобного вида документов могут служить «Временные условия формирования Сибирских добровольческих полков»; рапорт. Данный вид документа широко использовался по своему основному назначению в рамках военного ведомства [10. С. 56]. В условиях милитаризации управления в качестве служебного документа гражданских ведомств также активно начинает использоваться рапорт. Следует отметить, что этот документ принимал информационно-аналитический характер по вопросам работы и состояния органов власти на местах; списки учреждений, воинских частей, сведения о личном составе. Документация, позволяющая конкретизировать порядок и численность армии; донесения. Сведения управляющих об отказе от военных мобилизаций и о борьбе с дезертирством, сведения о деятельности представителей гражданского управления в расположении армии; обзоры и оперативные сводки с фронта о ходе боевых операций и о состоянии промышленности, же-

лезнодорожного строительства, используемых армией; циркуляры Военного министерства. Существовавшая маршрутная схема замедляла поступление документов, адресованных в армию для их непосредственного исполнения. В результате стали появляться циркуляры для точной рассылки документов; списки пригодных для строевой службы. По мере необходимости осуществлялась сверка данных в списках. На их основании выходили постановления об освобождении от служебных обязанностей и зачислении на воинскую службу; именные списки, списки личного состава, формуляры по личному составу. Документы, содержавшие сведения о личном, офицерском и воинском составе армий, позволявшие проводить сверки, выдавать удостоверения и осуществлять финансовые выплаты [11. Л. 16].

В системе военной документации действовала обязательная практика ограничения доступа к документам: «В. секретно» (весьма секретно); «секретно» («подлежит безусловной тайне»); «не подлежит оглашению». Кроме того, использовались грифы «спешно» («должно быть исполнено в определенный срок») и др. Соответствующий гриф проставлялся на документах либо при создании на пишущей машинке, либо при отправке – посредством штемпеля. Гриф размещался в правом верхнем углу и оформлялся с заглавной буквы, например «Спешно». Анализ документов, созданных за время деятельности белых правительств на территории Сибири, позволяет сделать вывод о том, что каждое из функционировавших правительств не определяло формы и виды документации, активно используя при этом новые для гражданской системы управления виды документов (рапорты, обзоры, сводки и др.). Имело место взаимное проникновение систем гражданской и военной документации.

Особое положение в делопроизводстве органов власти Белой Сибири играл характер взаимодействия гражданского и военного управлений. В условиях необходимости дублирования информации в различные ведомства делопроизводители военных частей использовали для осуществления поставленной задачи модифицированный образец оперативного документа. То есть осуществлялось преобразование сложившегося формуляра гражданского документа, в частности дополнение новыми разделами и элементами в соответствии с оперативными требованиями и условиями. Это объясняется тем, что документы военной системы содержали более четкие формулировки и удобную для восприятия последовательность расположения информации в документе. Иначе говоря, в гражданской системе управления начинают активно использоваться трафаретные формы военной документации.

Таким образом, системы документации, сложившиеся в деятельности органов власти Белой Сибири, регулировались на основе законодательства Российской империи с учетом чрезвычайных условий Гражданской войны. По мере укрепления органов власти их делопроизводство успешнее справлялось со своими функциями. С учетом того, что территория Белой Сибири находилась на военном положении, наблюдалась большая степень милитаризации системы делопроизводства. Отступление колчаковской армии внесло беспорядок в систему управления, сопровождавшийся сворачиванием процессов документирования с существенным сокращением объемов документации. В конечном итоге с разгромом Колчака и восстановления советской власти в Сибири в конце 1919 – начале 1920-х гг. была ликвидирована и прежняя система документационного обеспечения управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 151 (Западно-Сибирский комиссариат). Оп. 1. Д. 2.
2. Государственный архив Томской области (ГАТО). Ф. Р-1362 (Фонд Управляющего Томской губернией). Оп. 1. Д. 22.
3. Шишкин В.И. Сибирская Вандея. 1919–1920. Документы : в 2 т. М. : Демократия, 2000. Т. 1. 664 с.
4. Луков Е.В. Законодательные акты Западно-Сибирского комиссариата и Временного Сибирского правительства как источники по истории гражданской войны в Сибири (конец мая – начало ноября 1918 г.) : дис. ... канд. ист. наук. Томск, 1999. С. 42.
5. Временное Сибирское правительство (26 мая – 3 ноября 1918 г.) : сб. док. и материалов / сост. и науч. ред. В.И. Шишкин. Новосибирск : Сова, 2007. 818 с.
6. Правительственный вестник. Омск. 1919. 21 авг. № 215.
7. ГАТО. Ф. Р-1362. Оп. 1. Д. 5. Л. 21; Ф. Р-810 (Томское губернское управление государственной охраны Министерства внутренних дел Российского правительства А.В. Колчака). Оп. 1. Д. 4.
8. Законодательная деятельность белых правительств Сибири (июнь – ноябрь 1918 г.) / сост. Е.В. Луков, С.Ф. Фоминых, Э.И. Черняк. Томск : Изд-во Том. ун-та, 1998. Вып. 1, 2.
9. ГАТО. Ф. Р-1362. Оп. 1. Д. 35.
10. Временное Всероссийское правительство (23 сентября – 18 ноября 1918 г.) : сб. док. и материалов / сост. и науч. ред. В.И. Шишкин. Новосибирск, 2010. 362 с.
11. Российский государственный военный архив (РГВА). Ф. 39617 (Управление сибирской армии). Оп. 1. Д. 151.

Статья представлена научной редакцией «История» 23 апреля 2012 г.