

# Государственный контроль в сфере архивного дела и делопроизводства в БССР в 1920–1930-е гг.: историография проблемы

**И. Н. Панасовец,**  
аспирант,  
Белорусский государственный университет

*Оценка результатов деятельности и функций органов государственного контроля в обозначенный период представлена целым рядом исследований белорусских и российских авторов. Цель настоящего исследования – выявление основных направлений в изучении становления государственного контроля в сфере делопроизводства в 1920–1930-е гг. в БССР. В качестве объекта исследования определяется историография государственного контроля в сфере архивного дела и делопроизводства, предмета – исследования о становлении государственного контроля в сфере архивного дела и делопроизводства в БССР в 1920–1930-е гг.*

В исследовании применены общенаучные методы (анализ, синтез, аналогия, сравнение, классификация, обобщение) и специально-исторические. В рамках историко-генетического метода рассматривается развитие государственного контроля БССР в ретроспективе. Использование сравнительно-исторического метода позволило выделить периоды в процессе складывания историографии по обозначенной проблеме. Историко-системный метод позволил выделить причинно-следственные связи и факторы, оказывающие влияние на исследование государственного контроля. Историко-типологический метод применен в целях выработки целостной структуры статьи и классификации рассматриваемых сущностей. Благодаря историко-хронологическому методу установлено влияние партийных органов на становление института государственного контроля в БССР и его деятельность в совершенствовании государственного аппарата и делопроизводства. Комплексное применение общенаучных и специальных исторических методов позволило достичь обозначенной цели.

Становление государственного контроля в сфере архивного дела и делопроизводства в БССР в 1920–1930-е гг. первоначально в работах исследователей связывается с изучением деятельности НК РКК БССР (Народный комиссариат Рабоче-крестьянской инспекции БССР). НК РКК был создан в соответствии с постановлением ВЦИК (Всероссийский центральный исполнительный комитет) 7 февраля 1920 г. Его основной задачей было не столько выявление нарушений законодательства, сколько выработка рекомендаций по исправлению и совершенствованию государственного аппарата в сфере организации работы с документами.

Первые научные исследования по проблеме представлены в основном в работах архивных практиков, которые отмечали положительное влияние государственного контроля на положение архивов в 1920–1930-х гг. Ценным историографическим источником этого подхода являются материалы научных конференций по вопросам архивного строительства и решения практических задач [1]. Однако большинство работ освещает послевоенный период деятельности контрольных органов в области архивного дела и делопроизводства. В конференции 1968 г., посвященной 50-летней истории развития архивной отрасли СССР, принимали участие порядка 200 человек. Среди опубликованных материалов выделяются работы Е. И. Савосиной, П. Ф. Глушакова, В. К. Машенцева, Н. И. Бураковской, затрагивающие проблематику государственного контроля. А. И. Азаров, выступая на пленарном заседании, перечислил ключевые события в становлении архивного дела БССР [1].

Деятельность НК РКИ в работах российских и белорусских исследователей впервые начитает рассматриваться в 1960–1970-е гг. В. К. Машенцев в статье «Документы по истории восточных районов БССР» отмечает большое количество документов в фондах Смоленского областного архива, связанных с деятельностью органов государственного контроля Западной области в 1918 г. Ссылаясь на приводимые автором архивные данные, можно утверждать об автономности госконтроля, независимости в осуществлении надзора над расходованием и хранением народных средств и строгого контроля за неукоснительным выполнением всех законов и распоряжений [1].

В работе российского историка А. М. Тарасова представлена периодизация развития государственного контроля в советский период [2]. Автор выделяет восемь этапов развития контроля: (1) с января 1918 по апрель 1919 г.; (2) с апреля 1919 до начала 1923 г.; (3) с 1923 по 1934 г.; (4) с 1934 по 1940 г.; (5) с 1940 по 1957 г.; (6) с 1957 по 1962 г.; (7) 1963–1965 гг.; (8) 1965–1990 гг. [2].

К рассматриваемому периоду 1920–1930-х гг. относятся первые четыре этапа. Процесс становления государственного контроля БССР в сфере делопроизводства в 1920–1930-е гг. происходил с учетом опыта его регулирования в РСФСР и СССР, что не вызывает противоречий в периодизации. Характеристика каждого этапа снабжена оценкой ключевых событий.

С пересмотром роли контрольно-надзорной функции в новых политико-правовых реалиях 1990-х гг. в исследованиях первого десятилетия XXI в. акцент смещается на отражение внутренних властно-организационных отношений в органах государственного контроля 1920–1930-х гг.

Организация контрольной деятельности в системе государственного управления является предметом изучения белорусского исследователя В. И. Яковчука [3]. В своей статье автор представляет развитие системы государственного контроля начиная с Полоцкого княжества и заканчивая настоящим временем. В заключении подчеркивается приоритетность контрольной функции государства среди прочих. В статье представлена структура НК РКИ, дана характеристика основных направлений деятельности, отмечены ключевые даты и функции органа в БССР. Согласно Положению о рабоче-крестьянской инспекции от 17 декабря 1921 г., среди них закреплялся контроль за советскими учреждениями, исполнением декретов, борьба с волокитой и бюрократизмом [3].

В рамках освещения особенностей формирования партийно-государственных органов контроля БССР И. А. Анфертьев проследил процесс слияния двух формально независимых структур, опираясь на архив-

ные источники. Выдержки из архивных документов свидетельствуют о слабости Центральной контрольной комиссии ВКП(б) в 1920 г. [4, с. 51]. Возложенные на нее задачи касались преимущественно внутрипартийных дел, работы с выявлением проступков отдельных членов партии, что не подразумевало создания структурных подразделений [4, с. 51]. Однако с 1924 г. деятельность комиссии регламентируется отдельной инструкцией, наблюдается численный рост членов комиссии [4, с. 52], а в Положении от 1926 г. четко определены задачи борьбы с «бюрократическими извращениями» госаппарата и хозорганов, изучение отрицательных явлений в организационной практике, контроль за своевременным исполнением решений и постановлений и др. [4 с. 54]. На фоне приращения функций, схожих с функциями НК РКИ, возникла необходимость в общем руководстве, переданном организационно-инструкторскому отделу [4, с. 56].

А. М. Тарасов приходит к выводу о всеобъемлющем росте влияния партийной элиты на ключевые инструменты управления страной: контроль исполнений решений, организация борьбы с нарушениями и должностными преступлениями, механизм формирования и сохранения «идеологически чистой» социальной памяти, регламентация делопроизводства и архивного дела. В. И. Яковчук приходит к заключению, что институт государственного контроля формировался на территории Республики Беларусь на протяжении всей отечественной истории и отражал государственно-управленческие взгляды своего времени. Одним из знаковых этапов в становлении государственного контроля в БССР исследователь выделяет период 1920–1930-х гг. Как отмечает в выводе И. А. Анфертьев, власть была всерьез обеспокоена вопросами эффективного управления. Роль, возлагаемая на структуры НК РКИ, была ключевой в становлении государственного контроля в сфере делопроизводства и архивного дела, а постепенное слияние с «партийной вертикалью» свидетельствовало о значимости работы данного органа.

Другой подход в исследовании проблемы государственного контроля в сфере архивного дела и делопроизводства обозначен в работах белорусского исследователя Е. В. Смоляковой. Автор связывает совершенствование сферы работы с документами с законодательной деятельностью органов государственного контроля в области делопроизводства и совершенствования документационного обеспечения управления.

На основании архивных источников в статье Е. В. Смоляковой проведен комплексный анализ формирования законодательной базы документационного обеспечения управления в БССР в 1920–1930-е гг. и отражены основные нормативно-правовые документы республиканского и общесоюзного уровней [5].

Рассматривая процесс совершенствования делопроизводства в высших органах власти БССР в 1920-е гг., автор обращает внимание на разработку циркуляров для реализации контрольно-надзорной функции за исполнением поручений власти [6]. Также Е. В. Смолякова отмечает, что на органы НК РКИ в 1924 г. была возложена задача по пересмотру штатов и сокращению переписки [6, с. 319]. Согласно положению «О едином государственном архивном фонде БССР», ставилось требование привести архивную часть в порядок с возможностью проведения разъяснительных работ при необходимости. Центральным учреждениям по циркуляру от 1926 г. вменялось ведение документа определенной табличной формы для совершенствования методов учета и контроля и выявления нарушений. Как отмечает автор, благодаря такой деятельности сложились условия, содействующие проведению исследований в области делопроизводства, общей рационализации и научной организации труда в рамках деятельности Института техники управления и Государственного бюро организационного строительства [6, с. 321].

Особенностями следующего подхода в изучении государственного контроля стала характеристика делопроизводственного аппарата, регламентации работы с документами в отдельных органах советских республик, а также характеристика работы с жалобами и заявлениями граждан. Исследования 2010–2014-х гг. обращаются к предмету, ранее не представляющему интерес для исторической науки в связи с проблемой упорядочения информации в архивах и ее обработкой.

В статье А. В. Крыжан приведены многочисленные факты злоупотреблений и «волокиты» на различных уровнях судопроизводства: затягивание делопроизводства, дублирование процессов и бумаг по одному делу разными ведомствами, неправильный способ ведения дел, небрежность в оформлении реквизитов дел и почтовой корреспонденции, хаотичное состояние архивных бумаг и записей, утеря материалов, отсутствие или сокрытие любого рода отчетности, использование служебного положения, несвоевременная выплата зарплаты и др. [7]. Наблюдается повышенный интерес к работе ведомств со стороны НК РКИ, касающийся должностных преступлений чиновников и руководящих работников. Однако учрежденная в 1920-х гг. комиссия в составе РКИ, ОГПУ (Объединенное государственное политическое управление) и органов юстиции на практике не действовала: постановления о констатации нарушений направлялись в следственные органы, где дела могли рассматриваться до полугода. За редким исключением выносились условные наказания [7].

Отдельно следует выделить такое направление в исследовании становления госконтроля в сфере делопроизводства и архивного дела, как постановка работы с обращениями граждан и должностных лиц. В статье российского исследователя В. В. Шабанова работа с жалобами граждан рассматривается как форма контроля над госаппаратом [8]. Выдержки из архивных источников, приведенные автором, подтверждают тот факт, что работа с жалобами призвана искоренить злоупотребление должностных лиц на местах, содействовать борьбе с установленными фактами бюрократии и совершенствованию госаппарата в целом. Становление практики работы с обращениями фиксируется в Постановлении VI Всероссийского Чрезвычайного съезда Советов «О точном соблюдении законов», принятом 8 ноября 1918 г. [8]. В. В. Шабановым описана работа с жалобами и заявлениями в СНК РСФСР, ВЧК (Всероссийская чрезвычайная комиссия), НКГК (позже НК РКИ), ЦБЖ (Центральное бюро жалоб), НКВД (Народный комиссариат внутренних дел), дана краткая характеристика количественного и качественного содержания обращений.

Более детальный подход к деятельности органов госконтроля по рассмотрению заявлений граждан осуществлен в статье Е. В. Булюлиной [9]. Актуальность темы исследователь аргументирует отсутствием в обширной российской историографии материалов, посвященных работе первичных структур с заявлениями. В статье на основании архивных данных раскрывается структура этих органов на местах, нормативная правовая база и формы деятельности, организация приема жалоб, делопроизводственные процессы, дается общая классификация поступающим заявлениям, примерная повестка совещаний по рассмотрению жалоб [9]. Засвидетельствован положительный опыт и одобрительные оценки со стороны населения, однако постепенно отмечается тенденция к сворачиванию деятельности ЦБЖ и подмены его уставных принципов партийным интересом [9]. НК РКИ, как и ЦБЖ, ликвидируется решением XVII съезда ВКП(б) в 1934 г.

Порядок делопроизводства по жалобам НК РКИ БССР раскрывается в статье белорусского исследователя Н. У. Юркевича [10]. Основным нормативным документом, который определял порядок работы с жалобами в БССР, была Инструкция Бюро жалоб РКИ БССР от 4 октября 1922 г. В практику работы с обращениями граждан в БССР были введены понятия формы обращения, реквизитов, картотеки, дела, журнала регистрации; дано обоснование выбора научно-справочного аппарата, способов сортировки и поиска, контроля получения ответов по запросу, составления отчетности и особенностей учета заявлений и их авторов.

Обобщая все факты, А. В. Крыжан резюмирует, что безответственность и некомпетентность сотрудников новой формации сводила на нет попытки совершенствования как отдельных вопросов в области документации, так и работы органов юстиции в целом. Однако были намечены главные линии последующей деятельности по осуществлению контрольно-надзорной функции государства, совершенствованию работы с документами и научной организацией труда в ведомствах.

В. В. Шабанов приходит к заключению, что реализуемая политика в отношении работы с жалобами в период 1918–1927 гг. качественно способствовала развитию государственного контроля, совершенствованию госаппарата, постановке делопроизводства и архивного дела. Связь государственного контроля и организации работы с обращениями становится предметом отдельных исследований в работах отечественных авторов.

Н. У. Юркевич отмечает, что постановка делопроизводства в работе ЦБЖ на территории БССР соответствовала общесоюзным принципам и стандартам государственного контроля в сфере делопроизводства. В свою очередь это заложило основы формирования методов и форм проведения контрольных мероприятий в области работы с документами и обращениями граждан, развития научной организации труда в целом.

Е. В. Булюлина резюмирует, что в деятельности органов государственного контроля наблюдается смещение акцента с проверок удовлетворения жалоб обратившихся на контроль выполнения партийных решений и их качественную постановку по части делопроизводства, что негативно сказывалось на движении по рационализации и научной организации труда, а также укрепление административно-командной системы и сворачивание исследовательских инициатив в области делопроизводства и архивного дела.

Отдельного рассмотрения в проблематике государственного контроля заслужила научная организация труда в 1920–1930-х гг. Данному подходу уделялось пристальное внимание со стороны архивного сообщества, отраженное в протоколах заседаний руководящих органов архивной отрасли БССР 1920–1930-х гг., а также в период становления общей системы делопроизводства в 1970–1980-е гг. На сегодняшний день актуальность подхода обусловлена обращением к таким проблемам управления, как менеджмент качества, совершенствование бизнес-процессов, архивный менеджмент, информационное обеспечение управления.

В статье Л. Н. Варламовой представлена история образования и преобразований органов по совершенствованию организации труда и техники [11]. Как от-

мечает автор, бюро нормирования труда при отделе ЦК от 1920 г. положило начало внедрению научных методов в изучении производительности труда. На волне развития стандартизации в 1925 г. возникает потребность в аккумулировании накопленной информации и координации ее использования в русле командно-административной системы, что послужило причиной создания в 1926 г. Института техники управления и изменения вектора исследований [11]. Наблюдаемые в дальнейшем процессы сворачивания научных разработок обусловлены, по мнению А. Н. Соковой, переходом с качественного подхода к стандартизации к количественному, ограничивающемуся унификацией документов, упрощением деятельности госаппарата и экономической рациональностью, что стало преобладающей идеей в развитии нормативного правового регулирования и осуществлении государственного контроля в делопроизводстве и архивном деле [11].

Данный тезис подтверждает работа О. Н. Букревой, выполненная на основании анализа протоколов заседаний руководящих органов архивного строительства за 1918–1928 гг. [12]. Исследователем обозначены ключевые моменты, касающиеся характеристики архивного сборника, его содержательной части, отраженной в повестках, итогах конференций и заседаний, разрабатываемого нормативно-методического обеспечения и преобразования государственных органов в сфере архивов и делопроизводства. Внимание автора обращается на процессы обсуждения организации архивных курсов, подготовки кадров, хранения секретных дел под руководством ОГПУ, переработки правил постановки архивной части. Впервые прозвучал тезис о ведении делопроизводства с учетом условий организации их дальнейшего архивного хранения [12].

С 1930 г. отмечается преобладание вопросов, касающихся хранения информации и архивной обработки, над делопроизводственной частью. Архивные органы, ставшие преемниками органов государственного контроля в сфере делопроизводства, изменили вектор рационализации, рассматривая документирование информации как способ обеспечения комплектования архивов сформированными документальными комплексами.

Таким образом, в статье выделены основные подходы исследователей в изучении проблемы становления государственного контроля в сфере делопроизводства и архивного дела в БССР в 1920–1930-е гг. Можно сделать вывод о последовательном процессе формирования исследовательской базы вопроса. От поставленных задач в выработке периодизации, выделении ключевых этапов и особенностей образования наблюдается смещение вектора в сторону внешней и внутренней регламентации деятельности органов

государственного контроля в области делопроизводства. В дальнейшем оформляются исследования в разрезе отдельных направлений работы с документами. В свою очередь это перетекает в архивную плоскость, что находит отражение в характере и методах работы по рационализации и научной организации труда. В рамках обозначенных направлений формируется проблематика вопроса, в детальном исследовании которого заинтересовано как историко-научное сообщество, так и государственный сектор управления. Однако комплексных работ в этой области у белорусских и российских авторов пока нет. В научно-историографическом поле отмечается дисбаланс относительно проработки вопросов, связанных с нормативно-правовой базой, архивной точкой зрения на государственный контроль, раскрытием событийной истории становления органов контроля БССР в 1920–1930-е гг. и развитием унификации и стандартизации, что позволяет ставить новые исследовательские задачи в проблематике становления государственного контроля в сфере делопроизводства и архивного дела.

#### Список использованных источников

1. Вопросы архивоведения и источниковедения в БССР [Электронный ресурс] // Материалы научной конференции архивистов и историков, посвященной 50-летию архивного строительства в СССР. – 1971. – Режим доступа: <https://www.twirpx.com/file/3355447/>. – Дата доступа: 10.02.2022.
2. Тарасов, А. М. Государственный контроль в советский период: его сущность и этапы развития [Электронный ресурс] / А. М. Тарасов // Записки Горного института. – 2003. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennyy-kontrol-v-sovetskiy-period-ego-suschnost-i-etapy-razvitiya>. – Дата доступа: 05.02.2022.
3. Яковчук, В. И. Организация контрольной деятельности в системе государственного управления Беларуси: история и современность [Электронный ресурс] / В. И. Яковчук // Научные труды Республиканского института высшей школы. – 2017. – Вып. 17, ч. 2 – Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/184437>. – Дата доступа: 05.02.2022.
4. Анфертьев, И. А. ЦКК РКП(б) ВКП(б): причины создания и объединения с наркоматом РКИ. 1920–1925 гг. (по документам РГАСПИ) / И. А. Анфертьев // Крыніцазнаўства і спецыяльныя гістарычныя дысцыпліны: навук. зб. / рэд. кал.: С. М. Ходзін (адк. рэд.) [і інш.]. – Мінск: БДУ, 2012. – Вып. 7. – С. 49–67.
5. Смолякова, Е. В. Законодательное оформление документационного обеспечения управления в БССР в 1920–1930 гг. / Е. В. Смолякова // Архивы и делопроизводство. – 2004. – № 3. – С. 84–88.
6. Смолякова, Е. В. Совершенствование делопроизводства в деятельности высших органов власти БССР в 1920-е гг. / Е. В. Смолякова // Працы гістарычнага факультэта БДУ: навук. зб. / рэд. кал.: У. К. Коршук (адк. рэд.) [і інш.]. – Мінск: БДУ, 2010. – Вып. 5. – С. 315–323.
7. Крыжан, А. В. Бюрократизм и злоупотребления в местных советских учреждениях юстиции (конец 1920-х – начало 1930-х гг.) [Электронный ресурс] / А. В. Крыжан // Новый исторический вестник. – 2014. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/byurokratizm-i-zloupotrebleniya-v-mestnyh-sovetskih-uchrezhdeniyah-yustitsii-konets-1920-h-nachalo-1930-h-gg>. – Дата доступа: 05.02.2022.
8. Шабанов, В. В. Рассмотрение жалоб граждан как форма контроля над советским государственным аппаратом (1917–1927) [Электронный ресурс] / В. В. Шабанов // Вестн. Моск. ун-та МВД. – 2013. – № 9. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/rassmotrenie-zhalob-grazhdan-kak-forma-kontrolya-nad-sovetskim-gosudarstvennym-apparatom-1917-1927>. – Дата доступа: 05.02.2022.
9. Булюлина, Е. В. «Жалобщики» и «удрученные»: о работе с заявлениями граждан в Рабочей Крестьянской Инспекции в 1919–1920 гг. [Электронный ресурс] / Е. В. Булюлина // Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. Сер.: История России. – 2010. – № 2. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/zhalobshchiki-i-udruchennyye-o-rabote-s-zayavleniyami-grazhdan-v-raboche-krestyanskoj-inspektsii-v-1919-1920-e-gg>. – Дата доступа: 05.02.2022.
10. Юркевич, Н. У. Парадак вядзення справядства па скаргах у Бюро скаргаў НК РСІ БССР [Электронны рэсурс] / Н. У. Юркевіч // Сборник работ 65-й научной конференции студентов и аспирантов Белорусского государственного университета: в 3 ч. – 2008. – Ч. 1. – Режим доступа: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/98370>. – Дата доступа: 05.02.2022.
11. Варламова, Л. Н. Стандартизации делопроизводства в России: история и современность [Электронный ресурс] / Л. Н. Варламова // Документ. Архив. История. Современность: материалы VII Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием. – 2018. – Режим доступа: [https://idun.urfu.ru/fileadmin/user\\_upload/site\\_15413/home\\_conferences/2018\\_DAIS/Sbornik\\_DAIS\\_2018.pdf](https://idun.urfu.ru/fileadmin/user_upload/site_15413/home_conferences/2018_DAIS/Sbornik_DAIS_2018.pdf). – Дата доступа: 02.02.2022.
12. Букреева, О. Н. Вопросы делопроизводства в протоколах и журналах заседаний руководящих органов управления архивной отраслью за 1918–1928 гг. [Электронный ресурс] / О. Н. Букреева // Науч. вест. Крыма. – 2019. – № 3(21). – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/voprosy-deloproizvodstva-v-protokolah-i-zhurnalakh-zasedaniy-rukovodyaschih-organov-upravleniya-arhivnoy-otraslyu-za-1918-1928-gg>. – Дата доступа: 10.02.2022.

#### Анотацыя

В статье рассматриваются ключевые работы белорусских и российских исследователей по проблеме становления государственного контроля в сфере архивного дела и делопроизводства в БССР в 1920–1930-е гг. В результате изучения историографии выявлены основные аспекты в исследовании государственного контроля в сфере архивного дела и делопроизводства.

#### Abstract

The article discusses the key works of Belarusian and Russian researchers on the problem of the formation of state control in the field of archives and office work in the BSSR in the 1920–1930s. As a result of the study of historiography, the main aspects in the study of state control in the field of archiving and office work were identified.