

**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
КРЫМСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ В.И. ВЕРНАДСКОГО**

На правах рукописи

Башкова Инга Сергеевна

**ЭВОЛЮЦИЯ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
КАНЦЕЛЯРИЙ ГУБЕРНАТОРОВ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ
В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА
(ПО МАТЕРИАЛАМ ТАВРИЧЕСКОЙ ГУБЕРНИИ)**

Специальность: 5.6.1. Отечественная история

Диссертация

на соискание ученой степени

кандидата исторических наук

Научный руководитель:

доктор исторических наук, доцент

Борщик Наталья Дмитриевна

Симферополь – 2022

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА I. ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАМИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.	17
§ 1. Достижения отечественной научной мысли в исследовании истории регионального управления	17
§ 2. Нормативно-правовое регулирование деятельности губернаторов и губернских канцелярий	46
§ 3. Канцелярия Таврического губернатора в системе региональных органов власти	67
ГЛАВА II. ФУНКЦИИ КАНЦЕЛЯРИЙ ГУБЕРНАТОРОВ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.	110
§ 1. Делопроизводство в контексте эффективности государственного управления Российской империи	110
§ 2. Материалы Канцелярии Таврического губернатора как источник для изучения деятельности региональных органов власти	136
§ 3. Организация работы с документами в Канцелярии Таврического гражданского губернатора	153
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	185
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ	195
ПРИЛОЖЕНИЯ	
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. КАРТА ТАВРИЧЕСКОЙ ОБЛАСТИ 1783–1802 гг.	224
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. КАРТА ТАВРИЧЕСКОЙ ГУБЕРНИИ 1802–1853 гг.	225
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ПРОЕКТ ШТАТА КАНЦЕЛЯРИИ ТАВРИЧЕСКОГО ГРАЖДАНСКОГО ГУБЕРНАТОРА	226
ПРИЛОЖЕНИЕ 4. РАСПИСАНИЕ ДЕЛ ПО КАНЦЕЛЯРИИ ТАВРИЧЕСКОГО ГРАЖДАНСКОГО ГУБЕРНАТОРА	227

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Каждое государство формирует свои собственные структуры властных институтов, опираясь на исторический опыт, учитывая их необходимость, рациональность, оптимальность, функциональность и другие факторы их деятельности. Поэтому современный государственный механизм дает возможность каждому гражданину реализовать свои способности, поощряя перспективные начинания или же приостанавливая их.

Актуальность проблематики исследования обусловлена возвращением Крыма в состав Российской Федерации в 2014 г., что создает некую историческую параллель с событиями 1783 г., когда Крымский полуостров стал «новоприобретенной жемчужиной в короне Российской империи»¹. Это обстоятельство предполагает заполнение вакуума в исследовании крымских управленческих систем, а также концентрацию научного внимания на вопросах истории администрирования региональных управленческих структур, организации их делопроизводства. Задачи укрепления военных и политических позиций российских властей после интеграции Крыма в состав Российской империи обусловили особенности регионального администрирования, а обеспечение здесь социальной и политической стабильности – специфику создания административных институтов.

Поэтому Крым, в сравнении с другими регионами России, при достаточно обширной и пока практически невостребованной источниковой базе имеет все возможности для развития актуального научного направления по изучению проблем регионального управления и его эффективности. В центре внимания государственных и общественных институтов всегда остаются вопросы организации и распределения внутривидовых

¹ Российский государственный исторический архив (далее РГИА). Ф. 1285. Оп. 2. Д. 62. Л. 7 об.

полномочий между элементами управленческого аппарата, согласованности интересов центра и периферии, положения и статуса должностных лиц всех уровней.

Для проведения обобщений и определения влияния на настоящее необходимы исследования способов и результатов реформирования административного аппарата в разные исторические периоды. Разнообразие подходов государственной политики к местному управлению продемонстрировала Таврическая губерния, получившая в первой половине XIX в. развитие как отдельная административно-управленческая единица. Процесс эволюции административных учреждений Таврической губернии на примере Канцелярии Таврического губернатора позволяет рассматривать формирование новой системы региональных органов власти, оценивать полноту объема и особенности внедрения на новоприсоединенной территории той модели управления, которая уже была введена и функционировала в центральных регионах Российской империи с учетом процессов унификации управленческих форм.

В современных условиях реформирования органов государственного управления на региональном уровне, оценки эффективности их деятельности востребовано изучение положительного опыта Российской империи по ведению делопроизводства как одного из показателей деятельности бюрократического аппарата государства.

Объектом исследования являются канцелярии губернаторов как ключевое административное учреждение регионального управления в Российской империи.

Предметом исследования является эволюция деятельности канцелярий губернаторов в первой половине XIX в., особенности их структуры и функций в контексте изучения делопроизводства как основного направления деятельности регионального аппарата управления (по материалам Таврической губернии).

Хронологические рамки исследования охватывают первую половину XIX в. Нижней хронологической границей стало 8 октября 1802 г. – дата образования Таврической губернии как новой административно-территориальной единицы Российской империи. Таврический губернатор, как и повсеместно в России, выполнял свои функции с помощью различных административных учреждений, важнейшим звеном которых являлась Канцелярия Таврического губернатора (далее – Канцелярия). Она начала свою деятельность уже в июне 1803 г. Именно Канцелярия осуществляла взаимодействие с вышестоящими и подчиненными учреждениями, на нее возлагались обязанности по составлению различных отчетов, ведомостей, ведение всего делопроизводства.

Верхней хронологической датой стал 1853 г., когда была принята «Общая инструкция генерал-губернаторам», законодательно закрепившая правовое положение региональных чиновников. К этому времени завершилось формирование двух основных и стабильных систем местного управления: для Центральной России – губернаторской, для окраин Империи – генерал-губернаторской, что в условиях начавшейся Крымской (Восточной) войны 1853–1856 гг. имело определяющее значение для существующей вертикали власти.

Территориальные рамки исследования ограничены Таврической губернией, границы которой окончательно были сформированы к осени 1804 г. Необходимо отметить, что на территории Крымского полуострова в первой половине XIX столетия располагались Севастопольское военное губернаторство и два градоначальства: Феодосийское и Керчь-Еникальское. Территориально они входили в состав Таврической губернии, но административно были самостоятельны: в каждом из них были собственные органы управления, отличные от губернских, а градоначальники подчинялись напрямую министру внутренних дел. Эта особенность сыграла свою роль и при составлении отчетной документации, которую главы административных

единиц Крыма готовили независимо друг от друга. В состав Таврической губернии как новой административной единицы Российской империи вошел Крымский полуостров с пятью уездами – Ялтинским, Симферопольским, Евпаторийским, Феодосийским, Перекопским и тремя «материковыми» уездами – Бердянским, Мелитопольским, Днепровским. Сейчас это территории Республики Крым (субъекта Российской Федерации) и отдельные области сопредельного государства Украины.

Степень изученности темы достаточно высока, что объясняется вниманием, которое уделяется проблеме эффективности государственного и регионального управления сразу в нескольких смежных научных направлениях. Подробный историографический обзор представлен в первой главе диссертации. Можно отметить основные направления отечественной исторической науки в разработке проблематики исследования.

Российскую историографию истории формирования, эволюции и деятельности управленческой системы Российской империи в конце XVIII – первой половине XIX в. можно разделить на три основные группы по хронологическому признаку:

- 1) теоретические наработки историков и ученых-правоведов дореволюционной России;
- 2) работы историков советского периода;
- 3) современные исследования, проведенные в конце XX – начале XXI в.

Практически все исследования, посвященные изучению высших административно-территориальных органов власти, рассматривают деятельность различных губернских учреждений только в совокупности, а потому не дают возможности оценить эффективность отдельных элементов механизма управления, являющихся ключевыми. Одним из таких элементов являются канцелярии губернаторов, с помощью которых последние непосредственно реализовывали свои полномочия.

С начала XXI в. ряд исследователей начали разрабатывать структурно-функциональный подход к истории местного управления, что позволило рассматривать губернаторскую власть как целостную систему учреждений, в которой каждый элемент имеет определенное функциональное назначение. С. В. Любичанковский считает, что «аппарат регионального управления сегодня необходимо рассматривать уже не как монолит, а как многоэлементную систему со своими внутренними противоречиями, и изучать по частям»². А изучение качества основных компонентов функционирования губернских канцелярий обязательно требует рассмотрения внутренней организации: структуры, делопроизводства, штатов, финансирования. Эти вопросы затронуты в работах современных исследователей³.

Историографический обзор позволил сделать вывод о том, что в исторической литературе изучались различные аспекты как создания общеимперской управленческой модели и ее развития⁴, так и специфики отдельных властных институтов в регионах⁵. Но в сфере специального исследования не включалось изложение основных этапов административной политики в Таврической губернии. Характеристика управленческих учреждений регионального губернского управления как целостной структуры,

² Любичанковский С. В. Место губернаторской канцелярии в системе управления пореформенной губернией: механизмы власти и их эффективность (исследовательская программа) // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2009. Т.11. № 6 (2). С. 420.

³ Борщик Н. Д. Всеподданнейшие отчеты губернаторов и градоначальников в фондах Государственного архива Республики Крым // Библиография. Археография. Источниковедение: Сборник статей и материалов. Вып. 5. СПб.; М., 2022. С. 130–138; Семенова Н. Л. Социокультурный облик высшего руководства Оренбургской губернии в конце XVIII-первой половине XIX в. СПб.: Нестор-История, 2020. 208 с.; Shatokhin I. T., Titova A. A. The new and the old in the life of provincial officialdom during bourgeois modernization of the Russian Empire // Tractus Aevorum: эволюция социокультурных и политических пространств. 2018. Т. 5. № 2. С. 218–232.

⁴ Ружицкая И. В. Законодательная деятельность в царствование императора Николая I. М.: ЦГИ, 2015. 357 с.

⁵ Писарькова Л. Ф. Государственное управление России в первой четверти XIX века: замыслы, проекты, воплощение. М.: Новый хронограф, 2012. 447 с.

выяснение процессов эволюции деятельности канцелярий губернаторов в течение первой половины XIX в. тоже остаются вне внимания специалистов.

Целью диссертации является исследование эволюции и основных направлений деятельности канцелярий губернаторов Российской империи в первой половине XIX в., особенностей их структуры и функций на примере Канцелярии Таврического губернатора.

Для достижения поставленной цели предполагается решить следующие конкретные задачи:

- 1) дать характеристику и выделить основные направления научной мысли в проблематике исследования;
- 2) охарактеризовать нормативно-правовое регулирование деятельности губернаторов и губернских канцелярий в первой половине XIX в.;
- 3) определить место Канцелярии Таврического губернатора в системе региональных органов власти, проанализировать задачи системы органов государственной власти в управлении новой административно-территориальной единицей – Таврической губернией;
- 4) исследовать делопроизводство как основное направление деятельности канцелярий губернаторов Российской империи;
- 5) установить информационный потенциал источниковой базы исследования на примере изучения фонда Канцелярии Таврического губернатора в Государственном архиве Республики Крым;
- 6) дать характеристику организации делопроизводства в Канцелярии Таврического гражданского губернатора в контексте определения эффективности государственного управления Российской империи первой половины XIX в.

Основу **источниковой базы** исследования составил комплекс исторических источников, сформированный из опубликованных и архивных

материалов. Согласно видовому принципу классификации, можно выделить два основных вида источников:

1) законодательные и нормативно-правовые акты, регламентирующие все направления деятельности органов государственной власти Таврической губернии в первой половине XIX в.;

2) делопроизводственная документация Канцелярии Таврического губернатора и Таврического губернского правления.

Первая группа представляет собой значительный по объему свод опубликованных данных. Среди этих источников следует выделить общеимперские законодательные акты и ведомственные нормативы. Особенностью делопроизводства XIX в. является законодательное утверждение его отдельных положений, которые изложены в официальных «собраниях»: в «Полном собрании законов Российской империи»⁶ и «Своде законов Российской империи»⁷. Названные печатные источники изначально задумывались как кодифицированная основа для контроля и сохранения оригинальных текстов законодательных документов, они являются универсальными и включают все официальные и неофициальные публикации. Среди таких актов – именные указы императора генерал-губернаторам и губернаторам, указы Сената, «предписания» от министерств и их департаментов. Большинство из них нормативного содержания и носят инструктивный характер⁸. Реконструировать вторую группу источников, а именно управленческую, делопроизводственную документацию помогли фонды Российского государственного исторического архива (далее РГИА),

⁶ Полное собрание законов Российской империи (далее ПСЗ РИ). Собр. перв. С 1649 по 12 декабря 1825 г.: в 45 т. СПб.: Тип. Второго отделения Собственной Е. И. В. канцелярии, 1830; ПСЗ РИ. Собр. втор. С 12 декабря 1825 г. по 28 февраля 1881 г.: в 55 т. СПб.: Тип. Второго отделения Собственной Е. И. В. канцелярии, 1830–1884.

⁷ Свод законов Российской Империи: с примечаниями и ссылками на позднейшие узаконения: в 16 т. Изд. неоф. СПб.: Деятель, 1912–1913.

⁸ Отметим, что четкого определения понятия «закона» в юридической практике не существовало до середины 1880-х гг.

Государственного архива Республики Крым (далее ГАРК) и Центрального государственного исторического архива Украины (далее ЦГИА Украины). В РГИА информативным стал фонд Департамента государственного хозяйства МВД, где собраны рапорты гражданских губернаторов, в том числе и Таврического. Документы фондов ЦГИА Украины с сохранившимися отчетами Таврического губернатора о состоянии губернии, сведениями об особенностях штатных расписаний канцелярий гражданских губернаторов и формах делопроизводственной документации позволяют понять нормативную базу деятельности канцелярии Таврического губернатора первой половины XIX в. В ГАРК в основном были использованы материалы фонда Канцелярии. Губернатор как основной представитель высшей власти на местах, должен был владеть ситуацией в губернии и быть постоянно информированным о каких-либо событиях, касающихся его компетенции. Поэтому Канцелярия была учреждением, в которое поступали, где исполнялись, хранились и откуда отправлялись документы различного тематического направления.

Для настоящего диссертационного исследования важным является фонд Канцелярии Таврического губернатора. В нем, кроме материалов о состоянии промышленности, торговли, сельского хозяйства, «народного здоровья» и т.п., широко представлены письменные свидетельства о структуре, функциях самой канцелярии, организации делопроизводства, архивном хранении документов. С усилением роли губернатора в местном управлении, расширением его полномочий, значительно увеличился объем документооборота, начали происходить изменения в делопроизводстве Канцелярии. Исследуемый фонд содержит ряд документов, посвященных повышению эффективности канцелярской и хозяйственной деятельности губернских администраций. Характерные для начала XIX в. повышенное внимание к проблемам организации делопроизводства в административных учреждениях разного уровня и появление необходимости общей регламентации документирования и процесса документооборота, также могут

быть прослежены на материалах Канцелярии. Помимо общей культурной, исторической, политической важности и ценности фонда, сегодня для исследования истории развития документационного обеспечения управления полезным может оказаться опыт управления документацией в Канцелярии.

Изучение комплекса источников позволило реконструировать эволюцию и основные направления деятельности в губернских административных учреждениях первой половины XIX в. (по материалам Таврической губернии).

Методология и методы исследования. Методологическую основу исследования составляют принципы историзма и объективности. С учетом многогранности и сложности объекта исследования необходимым условием методологии является синтез подходов, использование которых и сопоставление полученных параллельно результатов способствовало более полному раскрытию избранной научной проблемы.

В диссертационной работе, в частности, нашли применение общенаучные и специальные методы исследования. Учитывая, что региональные события необходимо рассматривать на фоне общей ситуации в Российской империи, метод системного анализа позволяет учесть его максимально широко. Такой многофункциональный и сложный механизм, как губернские учреждения, рассматривается в конкретных исторических обстоятельствах, при исследовании учитывается его способность приспособливаться и совершенствоваться в зависимости от потребности общества в развитии.

Анализ общих черт и характерных особенностей структуры, компетенций, задач органов власти Таврической губернии позволил выявить применение метода структурно-функционального анализа.

Особенности российской политики в Крыму и ее закономерности на разных этапах эволюции системы управления выявлены с применением историко-правового подхода к анализу указанных институтов, с его помощью

продемонстрировано и развитие законодательной базы местного управления. Метод критического анализа документальных источников использовался при рассмотрении материалов архивов и нормативно-правовых актов. Формат диссертационного исследования – аналитический, дополненный проблемно-хронологическим методом.

Такое комплексное синтетическое применение различных методов научного исследования позволило охватить широкий круг источников для получения достоверных результатов, выяснить функциональное взаимодействие и взаимовлияние отдельных элементов системы управления в диалектическом развитии исторического процесса, а, главное, стало важным условием для раскрытия темы, последовательного решения цели и задач исследования.

Научная новизна исследования обусловлена отсутствием специальных научных работ, посвященных проблемам изучения деятельности региональных органов власти Таврической губернии изучаемого периода. Важным результатом сформулированной темы стал целостный и обобщенный анализ эволюции властных структур регионального управления и ее законодательного воплощения.

Новым в диссертационном исследовании стало выявление основных направлений деятельности региональных учреждений Российской империи первой половины XIX в. через призму содержания существующих исторических течений и школ по их изучению. Впервые дана общая характеристика проблематики, раскрывающей сущностные аспекты российской системы управления на новоприсоединенных территориях, какой являлась Таврическая губерния в первой половине XIX в.; первый раз подверглись специальному изучению вопросы образования и функционирования этой системы.

Новым в диссертации стало освещение вопросов, отражающих специфику реализации административной политики правительства

Российской империи конкретно в Таврической губернии. Важно, что с учетом особенностей функционирования канцелярии Таврического гражданского губернатора и организации делопроизводства на высшем уровне губернии дано уточнение основных особенностей организации деятельности властных структур, определены особенности их основополагающего устройства.

Новаторским стало исследование ряда концептуальных проблем, раскрывающих сущностные аспекты российской системы управления, ее формирования и функционирования на землях Крымского полуострова в первой половине XIX века. Проведенное исследование дало возможность представить на защиту ряд положений, которые имеют элементы новизны, в частности, уточнены основные периоды реорганизации административных учреждений Таврической губернии первой половины XIX в.

Введен в научный оборот комплекс архивных документов, отражающих деятельность управленческих структур регионального значения, особенности организации и развития делопроизводства в Таврической губернии. Получило дальнейшее развитие изучение опыта реализации проектов реформирования деятельности губернских канцелярий в первой половине XIX века на примере замечаний Таврического гражданского губернатора Казначеева А. И. «О сокращении делопроизводства по Губернским Правлениям и нижним полицейским местам».

Новым вкладом в изучение проблемы стало детальное рассмотрение эффективности управленческой организации отдельных административно-территориальных единиц, распределения полномочий между звеньями структуры аппарата управления, согласования интересов центра и регионов, изучение юридического статуса чиновников всех уровней. В этом смысле деятельность канцелярий губернаторов в первой половине XIX в. на примере Таврической губернии, которая впервые подверглась специальному изучению, может оказаться весьма востребованным при исследовании аналогичных проблем в других регионах Российской Федерации.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Введение в Крыму основ системы регионального управления Российской империи сочеталось с необходимостью обеспечения военной, политической и социальной стабильности. Инкорпорация этих территорий в состав Российской империи фактически стала составной частью общего процесса формирования и модернизации губернского управления;

2. Наиболее приемлемой формой управления на присоединенных территориях стал институт генерал-губернаторства. Взаимодействие между властными структурами различного уровня налаживали генерал-губернаторы, осуществляемый ими административный контроль позволял органично вводить в состав Российской империи новые земли;

3. Преобразования императора Александра I (1801–1825), осуществленные в первое десятилетие его правления для модернизации политических институтов, затрагивали не только центральное, но и региональное управление Российской империи. Реформы были системными и охватывали организационную и кадровую стороны аппарата управления и сферу делопроизводства. Образованные министерства, номинально объединяемые Комитетом министров, получили достаточную самостоятельность и взяли на себя контроль над частями губернской администрации и их персоналом;

4. Реорганизационные процессы первой половины XIX в. выявили проблему заполнения соответствующими кандидатами штатных единиц управленческого аппарата органов власти разного уровня. В условиях постоянного роста потребности в служащих укомплектовать управленческий аппарат только дворянами было невозможно. Поэтому в начале XIX в. правительство вынуждено было расширить круг лиц, которые бы могли стать чиновниками административных учреждений. Нормативные акты первых десятилетий XIX в. были нацелены на ускорение становления профессиональной бюрократии, когда для чиновника нового типа наиболее

важной чертой становилась образованность. Указанные мероприятия повлекли не только количественное увеличение штатов служащих местных государственных учреждений, но и дали начало формированию отдельной социальной группы с характерной структурой.

5. Эффективность организация делопроизводства в губернских органах государственной власти вообще и ее воплощение в практике Таврической губернии первой половины XIX в. в частности, неразрывно связана с организацией и деятельностью административного аппарата всей Российской империи. Уровень организации делопроизводства становится определяющим фактором дальнейшего развития любого административного учреждения.

6. Сохранившиеся материалы Канцелярии Таврического губернатора подтверждают наличие и использование в регионе продуманной и апробированной на территории Российской империи системы документов, фиксирующих прохождение государственной службы. Именно она позволяла определять личный состав чиновников органов власти в губернии изучаемого периода, понимать механизм отбора личного состава, согласно требованиям учреждений. Наличие таких документов и работа с ними была и остается на сегодняшний день неотъемлемой частью организации делопроизводства в учреждении.

Научно-практическая значимость исследования определяется возможностью использования теоретических положений и основных результатов диссертации при проведении дальнейших научных исследований обозначенных проблем в рамках изучения истории России, истории Крыма, истории государственного и регионального управления. Полученные и обобщенные в диссертационном исследовании материалы дополняют и расширяют имеющиеся сведения по истории органов государственного управления в целом и регионального администрирования в частности.

Многие выводы данной диссертации могут быть использованы в преподавании различных вузовских курсов для подготовки историков,

документоведов, архивистов, экономистов, повышения квалификации служащих государственных и муниципальных учреждений. Материалы диссертационного исследования уже нашли применение в преподавании учебных курсов «Исторический опыт государственного управления и местного самоуправления в России», «Документальное наследие Крыма», которые читаются в ФГАОУ ВО «КФУ им. В. И. Вернадского» обучающимся исторического факультета.

Степень достоверности и апробация исследования. Основные выводы диссертационного исследования неоднократно освещались на международных, всероссийских и региональных научных конференциях в Москве (2017, 2019, 2021), Симферополе (2019), Гурзуфе (2019, 2020, 2022), опубликованы в виде отдельной главы в коллективной монографии и тринадцати научных статьях общим объемом 7,24 п.л., из которых три – в изданиях, рекомендованные ВАК Министерства науки и высшего образования РФ для изложения основных научных результатов исследования на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.

Структура диссертации включает введение с обоснованием темы исследования, основной текст в двух главах, заключение, приложения, общий список использованных в диссертации литературы и источников.

ГЛАВА I. ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАМИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.

§ 1. Достижения отечественной научной мысли в исследовании истории регионального управления

Создание, структуризация и функционирование основных звеньев государственного и местного управления в конце XVIII – первой половине XIX в. в Российской империи – основная тематика исследований историков, обществоведов, правоведов на протяжении более чем двух веков.

Наибольшее количество исследований различных аспектов истории системы управления Российской империи в конце XVIII – первой половине XIX в., включая вопросы формирования, эволюции и деятельности, накопила отечественная историография. Обращаясь к ее дореволюционному периоду, отметим, что вопрос становления, развития и функционирования местного управления рассматривали не профессиональные историки, а, главным образом, юристы, государствоведы, нередко чиновники. Объяснение этого факта можно найти в необходимости практических наработок для обоснования реформ.

Досоветский период. В историко-правовых работах конца XVIII – второй половины XIX в. об административном устройстве доминировал юридический подход.

Обращение к материалам законодательства и официальной периодики объясняется их доступностью. Кроме того, законодательные источники наиболее адекватно отражали государственную политику. Ученые раскрывали вопросы эволюции нормативной базы в сфере местного управления, упоминая, но не рассматривая особенности реализации законодательства в разных регионах Российской империи.

С 60-х гг. XIX в. история местного управления рассматривалась исследователями через призму организации надзора за деятельностью правительственных учреждений в губернии. Также следует отметить, что в это время появились исследования, которые отличались более критическими оценкам властных институтов.

Эти и другие факторы дают основания говорить о конце XIX – начале XX в. как об отдельном периоде в дореволюционной российской историографии.

В российской исторической науке XIX в. активно развивалась концепция отечественного идеолога дворянства и российского абсолютизма Н. М. Карамзина, считавшего, что укрепление самодержавия и централизация управления являются непременным условием могущества и процветания Российской империи. Критикуя нововведения М. М. Сперанского, он утверждал, что стране нужны не реформы, а «50 хороших губернаторов» (в соответствии с количеством губерний того времени)⁹.

Либеральные реформы 1860-х гг. оказали влияние на первые обобщающие научные исследования проблем регионального управления. Особый интерес представляет трактовка дореволюционными российскими исследователями отдельных законодательных актов, дискуссии по их применению на практике¹⁰.

⁹ Карамзин Н. М. История государства Российского. М., 2009. 1020 с.

¹⁰ Градовский А. Д. Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России // Собр. соч. Т.1. СПб., 1899. 421 с.; Градовский А. Д. История местного управления в России // Собр. соч. Т. 2. СПб., 1899. 492 с.; Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Т. 3, Ч. 1. Органы местного управления. СПб., 1883. 384 с.; Коркунов Н. М. Русское государственное право: Пособие к лекциям: В 2-х т. СПб., 1892–1893; Корф С. А. Очерк исторического развития губернаторской должности в России // Вестник права. 1901. № 9 (ноябрь). С. 130–148; Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 2. Административное право. СПб., 1910. 280 с.; Дмитриев Ф. Сперанский и его государственная деятельность // Русский архив. 1868. № 10. С. 1540–1640; Лохвицкий А. В. Губерния, ее земские и административные учреждения. СПб., 1864. 224 с.; Страховский И. М. Губернское устройство // Журнал Министерства Юстиции (далее ЖМЮ). СПб., 1913. № 7 (Сентябрь). С. 28–92; № 8 (Октябрь). С. 70–120; № 9 (Ноябрь). С. 122–171; Чичерин Б. Н. Областные учреждения России в XVIII в. // Соч. Б. Чичерина. М., 1856. 592 с.

В это же время появляются и первые обобщающие труды по вопросам государственного управления Российской империи. В частности, представители государственнической школы, сложившейся во второй половине XIX в. (Б. Н. Чичерин, А. Д. Градовский, И. Е. Андреевский, А. В. Лохвицкий, К. Д. Кавелин и др.), собрали и систематизировали немалый фактический материал по истории правительственных учреждений Российской империи.

Историческое развитие уровней управленческих структур в условиях абсолютной монархии с позиций российской государственнической школы исследовал основатель политической регионалистики профессор Императорского Санкт-Петербургского университета А. Д. Градовский¹¹. Его работы состоят не только из теоретических изложений, но и вмещают объемный фактический материал.

Ученый рассматривал эволюцию политики центральной власти по системе местного управления. Он подчеркивал продворянский характер правовых основ формирования кадрового состава властных институтов на местах в первой половине XIX в. и считал бюрократию частью управленческого механизма, через которую государство выстраивает свои отношения с обществом.

К. Д. Кавелин обосновал мысль о том, что административные реформы всех уровней государственного руководства – от центрального до местного, и упрощение аппарата управления были необходимыми условиями успешного развития страны, выходом из «беспорядка» и «хаоса»¹².

¹¹ Градовский А. Д. Высшая администрация России XVIII столетия и генерал-прокуроры. СПб., 1866. 287 с.; Градовский А. Д. Начало русского государственного права: В 3-х т. СПб., 1875–1883. Т. 3: Органы местного управления. СПб., 1883. 384 с.; Градовский А. Д. Обзорение государственных учреждений: лекции профессора А. Д. Градовского, 1880–1881 г. / Высшие женские курсы. СПб., 1881. 471 с. и др.

¹² Кавелин К. Д. Политические призраки: верховная власть и административный произвол: один из современных русских вопросов. Berlin, 1878. 126 с.

Проблемы развития регионального и местного управления в течение XVIII в., вопросы централизации и децентрализации государственного управления входили в круг научных интересов А. В. Лохвицкого¹³. Ученый считал положительным применение территориального принципа при организации местного управления.

И. Е. Андреевский раскрыл соотношение территориального и отраслевого принципа в функционировании местного управления, а также обобщил нормативно-правовую базу по государственной службе¹⁴.

Е. Н. Анучин¹⁵ в работе детально рассмотрел структуру органов местного управления, которая была создана соответствии с «Учреждением для управления губерний» (1775)¹⁶.

Это исследование, подготовленное по поручению министра внутренних дел, освещает создание, развитие и реформирование управленческой системы в целом и ее отдельных учреждений. Обзор стал базовым трудом, на который в будущем ссылались практически все ученые-государствоведы.

Н. В. Варадинов подготовил разностороннее по содержанию и большое по объему издание по истории Министерства внутренних дел¹⁷.

На основе нормативно-правовых документов «Полного собрания законов Российской империи» и «Свода законов» ученый детально проанализировал изменения, которые произошли в первой половине XIX в. в

¹³ Лохвицкий А. В. Губерния, ее земские и административные учреждения. СПб., 1864. 224 с.

¹⁴ Андреевский И. Е. О наместниках, воеводах и губернаторах. История государственного управления в России (IX – XIX вв.) Изд. стер. М., 2014. 158 с.; Андреевский И. Е. Русское государственное право. СПб., М., 1866. 496 с.; Андреевский И. Е. Полицейское право. Т. 1–2. СПб., 1874–1876.

¹⁵ Анучин Е. Н. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России: с Учреждения о губерниях 1775 г. до последнего времени. Изд. 2-е. М., 2015. 238 с.

¹⁶ Учреждения для управления губерний Всероссийской империи от 7 ноября 1775 года // ПСЗ РИ. Собр. 1-е. СПб., 1830. Т. 20, № 14392.

¹⁷ Варадинов Н. В. История Министерства внутренних дел: Т. 7. Ч. 1–3. СПб., 1858–1862.

деятельности центральных и местных органов, подведомственных министерству. Автор выбрал хронологический принцип изложения материала и представил подробную информацию о функционировании министерства с 1802 по 1855 гг.

К. О. Дюгамель, А. Вицин изучали правовую базу организации и деятельности органов власти и должностных лиц среднего звена администрации, их взаимоотношения с высшей властью, внешние атрибуты государственной службы (чины, ордена, титулы)¹⁸.

Суждения С. А. Корфа в российской дореволюционной историографии наиболее консервативные. По мнению ученого, доминирующее положение дворянства на всех уровнях управления определялось его исторической традицией и особой ролью в истории Российского государства¹⁹.

В начале XX в. идеи «государственной школы» развивал П. Н. Милюков²⁰. Монархическая форма правления в Российской империи, по мнению ученого, была вызвана исключительно «внешними потребностями». Рассматривая эволюцию российской государственности, он считал, что исторический процесс происходил «сверху» и реформы в империи были целесообразными и преимущественно положительными. Например, разделение территории государства на области или губернии в первой четверти XVIII в. было безусловным успехом для структуризации органов власти.

Принятие «Учреждения для управления губерний» (1775) заложило основы местного самоуправления. Освещая развитие государственного и сословного устройства, П. Н. Милюков кратко охарактеризовал изменения в

¹⁸ Дюгамель К. О. Опыт государственного права Российской империи. СПб., 1833. 417 с.; Вицин А. Краткий очерк управления в России от Петра Великого до издания Общего учреждения министерств. Казань, 1855. 299 с.

¹⁹ Корф С. А. Дворянство и его сословное управление за столетие 1762–1855 годов. СПб., 1906. 720 с.; Корф С. А. История русской государственности. Т. I. СПб., 1908. 273 с.

²⁰ Милюков П. Н. Очерки по истории русской культуры: В 3-х томах. М., 1993–1995.

системе губернских учреждений в течение XVIII в., роль дворянства в местном управлении²¹.

Итак, основными достижениями российских ученых дореволюционного периода были результаты систематизации основных нормативных актов конца XVIII – первой половины XIX в., выяснения специфических черт русского бюрократии и разносторонний анализ не только правового, но и реального положения чиновничьих кадров.

Ученые исследовали части Свода законов, определяли правовой статус местных властных структур, но нельзя говорить о комплексном подходе к всестороннему изучению системы губернского и уездного управления Российской империи и о написании специальных научных трудов.

Осталась практически не изученной специфика процесса формирования региональных властных институций и провинциальной бюрократии в Таврической губернии. Круг проблем организации функционирования государственной службы в XIX в. в дореволюционной российской исторической науке рассматривались реже, но при изображении исторических портретов государственных деятелей Российской империи ученые обязательно подробно рассматривали их управленческую деятельность, подчеркивая значение личностного фактора в административной практике.

Советский период. Анализируя советский период отечественной историографии, следует отметить некоторое нарушение преемственности в изучении истории развития государственной службы и системы управления как центрального, так и местного уровня, обусловленное применением марксистско-ленинской идеологии и классового подхода, невозможностью советских ученых связывать свои исследования с наработками предшественников. Исторические связи научных школ оборвались, были

²¹ Милюков П. Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. Изд. 2-е. СПб., 1905. 678, [1] с.

утрачены позитивизм в оценках и рациональный поиск оптимальных вариантов практического воплощения научных разработок.

В центре внимания преимущественно были вопросы противоречий между властью и обществом. Научные исследования освещали историю высших и центральных учреждений – коллегий, Сената, Тайной канцелярии и их чиновников.

Проблемы местного управления и провинциального чиновничества практически не рассматривались²². С 1950-х гг. к позитивным тенденциям можно отнести начало изучения и анализа дореволюционного законодательства после длительного перерыва²³.

Следующий этап советской историографии, который начался с 60-х гг. XX в., характеризуется активизацией исследований институтов местного управления, бюрократии и определения ее характеристик²⁴. В 1970-е гг. изучались проблемы, связанные с личным составом государственного аппарата Российской империи в XVIII–XIX вв.

Особенно важными для изучения истории дореволюционных государственных учреждений стали исследования Н. П. Ерошкина. Проанализировав законодательные материалы и используя ведомственный подход, он описал систему дореволюционных правительственных органов центрального, губернского и уездного уровней в разные исторические периоды, показал их организационное единство. Его исследования дают четкое представление о структуре и функциях различных звеньев административного аппарата, фиксируют вертикаль власти в рамках

²² Очерки истории СССР: В 7 т. / Гл. ред. акад. Б. Д. Греков (пред.) [и др.]; Акад. наук СССР. Ин-т истории. М., 1953–1958; Предтеченский А. В. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX века. М.; Л., 1957. 456 с.; Новицкий Г. А. История СССР: (XVIII в.) М., 1950. 176 с.; Окунь С. Б. История СССР. Т. 1. 1796–1825: Курс лекций. Л., 1948. 492 с. и др.

²³ История СССР: С древнейших времен до наших дней: В 2 сериях, в 12 т. М., 1966.

²⁴ Внутренняя политика царизма. (Середина XVI – начало XX в.). Л., 1967. 402 с.

подчиненности и ответственности местных властных органов центральным министерствам или приравненным к ним учреждениям²⁵.

Ученый раскрыл тезис о борьбе двух принципов в построении структуры властных институтов, которые противоречили друг другу: ведомственного (вертикального) и территориального (линейного). Однако соотношение законодательства и практической административной деятельности конкретных лиц им почти не рассматривались.

Н. П. Ерошкин считал увеличение размеров территории и рост количества населения Российской империи основными причинами расширения административного аппарата. При этом автор отмечал, что проблематика управления национальными регионами требует отдельного рассмотрения. Он констатировал, что специфика управления окраинами Российской империи почти исчезла в начале XIX в.

Заметным событием в развитии исторической науки стали исследования П. А. Зайончковского о кадровом составе государственных властных институтов. Особенно важным стал проведенный им анализ личного состава правительственных структур²⁶. Ученый рассмотрел сословное происхождение, образование, имущественное состояние высшей губернской бюрократии, эволюцию всего чиновничества, высшего и среднего его звеньев, выяснил условия службы, денежное содержание и численность классов государственных служащих в XIX в.

Примененный П. А. Зайончковским исследовательский подход позволил сделать вывод, что бюрократические управленческие структуры Российской империи были полностью приспособлены под крепостническую систему.

²⁵ Ерошкин Н. П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. М., 1960. 395 с.; Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России М., 1983. 352 с.; Ерошкин Н. П. Крепостническое самодержавие и его политические институты: (Первая половина XIX в.). М., 1981. 252 с.

²⁶ Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. М., 1978. 228 с.

Относительно функционирования местной администрации управленческого аппарата в губерниях, созданных на присоединенных территориях, П. А. Зайончковский отмечал отличия в системе властных учреждений только в прибалтийских губерниях.

Функционирование государственной системы управления при Александре I и Николае I рассмотрел в своих работах С. В. Мироненко²⁷.

В целом анализ научных исторических трудов советского периода показал, что специальных исследований формирования и функционирования системы управления Российской империи проведено не было.

Достижениями ученых является изучение административно-территориальной и институциональной структуры системы управления, постановка и разработка проблемы создания и развития российской бюрократии, изучение личного состава чиновничества, в частности его социального происхождения.

Ученые использовали новые документальные источники и методики: формально-юридические подходы в сочетании с историко-социологическим исследованиями.

Современный период. Трансформации в политической системе России в конце XX в. обусловили появление разработки тематики по истории государственного управления, которые расширили круг изучения институтов власти разных уровней. В центре внимания научного сообщества стоит вопрос поиска новых системных подходов и новых концепций в изучении проблем истории местной администрации.

В российской историографии продолжают исследования чиновничества Российской империи²⁸, наметилась тенденция более

²⁷ Мироненко С. В. Самодержавие и реформы: Политическая борьба в России в нач. XIX в. М., 1989. 238 с.; Его же. Страницы тайной истории самодержавия: Политическая история России первой половины XIX ст. М., 1990. 235 с.

²⁸ Ерохина О. В. Губернаторство в России: история, современность и перспективы // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 1996. № 3. С. 3–21; Институт губернатора в России: традиции и современные реальности. М., 1997. 314 с.;

объективного освещения роли человека в истории, влияния личностного фактора на мотивы и кадровую политику конкретных администраторов²⁹.

Постсоветская российская историческая наука активно изучает опыт исследований дореволюционных авторов, появляются переиздание их трудов. Российские историки видят перспективы не только в применении новых методов исследований, но и в широком использовании междисциплинарного подхода к анализу исторических процессов.

Российская историография на протяжении последних лет пополнилась научными трудами об опыте административного управления и государственной службы в Российской империи в конце XVIII – первой половины XIX в.³⁰

Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи: В 2 т. СПб., 2003. Т.1. 2003. 577 с.; Миронов Б. Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.): Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства: В 2 т. СПб., 2003; Манько А. В. Блюстители верховной власти: Институт губернаторства в России: Исторический очерк М., 2004. 236 с.; Иванов В. А. Губернское чиновничество 50–60 гг. XIX в. в России: (По материалам Московской и Калужской губерний): Историко-источниковедческие очерки. Калуга, 1994. 229 с.; Писарькова Л. Ф. От Петра I до Николая I: политика правительства в области формирования бюрократии // Отечественная история. 1996. № 4. С. 29–43; Морякова О. В. Система местного управления России при Николае I. М., 1998. 268 с.; Архипова Т. Г., Румянцева М. Ф., Сенин А. С. История государственной службы в России. XVIII – XX века. М., 2000. 230 с.; Сергиенко В. А. Проблемы сословно-корпоративной эволюции и социально-правового статуса сибирского чиновничества (1708 – февраль 1917 г.): традиции отечественной историографии и основные источники // Социальные процессы. Кемерово, 1996. С. 79–83; Шепелев Л. Е. Чиновный мир России: XVIII – нач. XX в. СПб., 1999. 477 с. и др.

²⁹ Бердников Л. П. Вся красноярская власть. Очерки истории местного управления и самоуправления. (1822–1916). Красноярск, 1995. 310 с.; Сибирские и тобольские губернаторы: исторические портреты, документы / Под ред. В. В. Коновалова. Тюмень, 2000. 576 с.; Выдающиеся губернаторы тобольские и сибирские / Сост. С. Пархомович, С. Туров. Тюмень, 2000. 486 с.

³⁰ Высшие и центральные государственные учреждения России, 1801–1917: В 4 т. СПб., 1998–2004; Государственность России: Государственные и церковные учреждения, сословные органы и органы местного самоуправления, единицы административно-территориального, церковного и ведомственного деления (конец XV – февраль 1917): Словарь-справочник. Кн. 1: А–Г. М., 1996, 325 с.; Губернии Российской империи: История и руководители. 1708–1917 / [Ред.-сост. Ю.Н. Моруков]. М., 2003. 479 с.; Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. Т. 1. [Алексеева Т. А., Афанасьев В. Г., Берсенев В. В. и др.; под ред. В. В. Черкесова]. СПб., 2003. 577 с.; Государственная служба: комплексный подход; отв. ред. А. В. Оболонский. М., 2009. 511 с. и др.

Отдельно следует отметить, что изучаемая тематика стала предметом исследования для целого ряда диссертационных работ разных научных направлений³¹.

Современная российская историческая наука активно изучает историю функционирования Министерства внутренних дел России. В работах этой тематики среди других проблем освещаются также взаимоотношения центрального органа подчиненными учреждениями губернского и уездного уровней. Почти тысяча статей, написанных специалистами различных научных учреждений, вошло в энциклопедическое издание, напечатанное к 200-летию Министерства внутренних дел³². Особого внимания заслуживает список губернаторов России с 1802 по 1917 гг.³³

В конце XX в. в регионах Российской Федерации формируются исторические школы, которые исследуют функционирования губернской и уездной администрации в отдельных административно-территориальных единицах³⁴. Результаты подтверждаются большим количеством диссертационных работ регионального характера³⁵.

³¹ Орлова Г. А. Российская бюрократическая ментальность, 1801–1917 гг.: дис. ... канд. псих. наук: 19.00.05. Ростов на Дону, 1999. 160 с.; Фролова Т. А. Социокультурный облик чиновничества Западной Сибири в конце XIX – начале XX вв.: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. Омск, 2006. 185 с.; Дорофеева А. В. Эволюция образа власти в массовой культуре России в конце XIX – начале XX вв.: автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. М., 2009. 28 с. Чуб Н. В. Организационно-правовые основы прохождения государственной службы в губернских органах России в XIX веке: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Моск. гос. юрид. акад. им. О. Е. Кутафина. М., 2010. 29 с.

³² МВД России: Энциклопедия / Гл. ред. В.Ф. Некрасов. М., 2002. 623 с.

³³ Губернии Российской империи: История и руководители 1708–1917 / [Ред.-сост. Ю.Н. Моруков]. М., 2003. 479 с.

³⁴ Алексушин Г. В. Самарские губернаторы. Самара, 1996. 316 с.; Орловские губернаторы / Сост.: Трохина О. М. и др. Орел, 1998. 228 с.; Гаврилов Д. В., Алферова Е. Ю., Железкин В. Г. Губернское управление в дореволюционной России // Архивы Урала. 1995. № 2. С. 187–196; Степанов В.Б. Наместники и губернаторы Курского края. 1779–1917. Исторические очерки. Курск, 2005. 244 с.

³⁵ См., напр.: Гриценко Н. В. Организация управления Тобольской губернии в конце XVIII – первой половине XIX в.: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / ГОУ ВПО «Омский государственный педагогический университет». Омск, 2005. 274, [1] с.; Голубев А. Г. Губернская администрация Среднего Поволжья в пореформенный период: автореферат дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Самарский гос. ун-т. Самара, 2000. 18 с.; Павлова Г. В.

Ряд диссертационных исследований особенно ценен тем, что их авторы четко определили роль генерал-губернаторов в развитии отдельного региона, отмечая и негативные, и положительные результаты их деятельности³⁶.

Необходимо отметить коллективную монографию «Национальные окраины Российской империи», в которой авторы впервые осуществили обзор процесса вхождения различных исторических регионов в Российскую империю³⁷. Но, в отличие от тех разделов, которые посвящены становлению системы управления по российскому образцу в Сибири, Прибалтике, Белоруссии, Финляндии, на Кавказе, в Казахстане, Средней Азии, исторические процессы, которые происходили на территориях Новороссийской и Бессарабской губерний и, в частности в Крыму, не отражены совсем.

Воронежская губернская администрация (губернское правление и канцелярия губернатора) в 60-х гг. XIX – начале XX вв.: автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Воронеж. гос. пед. ун-т. Воронеж, 2004. 25 с.; Любичанковский С. В. Губернское правление в системе губернаторской власти в последнее десятилетие существования Российской империи (на материалах Урала): дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / ГОУ ВПО «Оренбургский государственный педагогический университет». Оренбург, 2003. 292, [4] с.; Горбунов К. Е. Административная власть Симбирской губернии в 1796 – 1917 гг.: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / ГОУ ВПО «Московский педагогический государственный университет». М., 2005. 283, [15] с.; Гриценко Н. В. Организация управления Тобольской губернии в конце XVIII – первой половине XIX века: автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Омский гос. пед. ун-т. Омск, 2005. 25 с. и др.

³⁶ Алексушин Г. В. Развитие губернаторской власти в России (1708–1917 гг.): исторический опыт и уроки: автореф. дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.02 / Воен. ун-т. М., 2008. 47 с.; Лысенко Л. М. Губернаторы и генерал-губернаторы в системе власти дореволюционной России: автореферат дис. ... доктора ист. наук: 07.00.02 / Моск. пед. гос. ун-т. - Москва, 2001. - 48 с.; Рассолов Г. А. Институт генерал-губернаторства в Российской империи (1775 г. - конец XIX в.): дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. М., 2005. 266 с.; Михеева Ц. Ц. Эволюция института губернаторства в Российской империи (историко-правовой аспект): дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов». М., 2006. 190 с.; Кононов В. А. Институт губернаторства в дореволюционной России: взаимодействие губернской и центральной администраций, 1708 – 1917 гг. (на материалах Смоленской губернии): дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / ГОУ ВПО «Брянский государственный университет». Брянск, 2005. 214 с.; Орлов А. В. Губернаторская власть в дореволюционной России на примере Нижегородской губернии (историко-правовой аспект): дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Нижегородская академия МВД РФ. Н. Новгород, 2004. 214 с.

³⁷ Национальные окраины Российской империи: становление и развитие системы управления / С. Г. Агаджанов, Ш. Ф. Мухамедьяров, В. В. Трепавлов и др. М., 1997. 415 с.

Значимость указанного труда в том, что его авторы пытаются выяснить, в какой именно исторический период политика центрального правительства учитывала местные традиции, а когда преимущество принадлежала унифицированным мероприятиям.

Нельзя не отметить и биобиблиографический справочник Д. Н. Шилова, который включает 281 статью о лицах, занимавших министерские и приблизительно равные им по статусу посты в системе высшего и центрального управления. Исследование базируется на материалах, извлеченных автором из девяти архивов Санкт-Петербурга и Москвы. Основными источниками информации для справочника стали формулярные списки российских государственных деятелей, а также их личные дела и дела об утверждении в дворянском достоинстве. Сведения из этих документов ранее практически не публиковались³⁸.

Историографический обзор позволил сделать вывод о том, что в исторической литературе изучались различные аспекты как создания общеимперской управленческой модели и ее развития³⁹, так и специфики отдельных властных институтов в регионах⁴⁰.

Процессы формирования, эволюции и функционирования региональных органов управления в Крыму в первой половине XIX столетия в российской историографии XIX – XXI вв. целостно никогда не изучались.

Следует отметить, что при исследовании общего исторического процесса, при выяснении различных аспектов экономического и социального развития Крыма историки так или иначе освещали отдельные аспекты

³⁸ Шилов Д. Н. Государственные деятели Российской империи. Главы высших и центральных учреждений. 1802–1917: Биобиблиографический справочник. СПб., 2001. 830 с.

³⁹ Ружицкая И.В. Законодательная деятельность в царствование императора Николая I. М.: ЦГИ, 2015. 357 с.

⁴⁰ Писарькова Л.Ф. Государственное управление России в первой четверти XIX века: замыслы, проекты, воплощение. М.: Новый хронограф, 2012. 447 с.

функционирования властных структур Российской империи на обозначенной территории.

В исследованиях преимущественно накапливался фактографический материал, а научная ценность подобных работ заключается в создании эмпирической базы для теоретических обобщений и выводов. Ученые не ставили себе задачи проанализировать основы создания и функционирования местных органов управления Российской империи в Крыму, и их труды носят в основном историко-этнографический характер⁴¹. Однако эти исследования имеют большое значение, поскольку накопленные и опубликованные ими документы: статистические, этнографические и иные материалы служат источниковой базой для изучения отдельных аспектов функционирования органов местной государственной администрации.

Свой вклад в исследования проблем деятельности органов власти на местах сделали крымские ученые⁴². Хотя они и не рассматривали

⁴¹ История Крыма / Е. Е. Бойцова, Я. В. Вишняков, А. В. Ганин, А. А. Непомнящий, В. В. Калиновский и др.; Российское военно-историческое общество. М., 2015. 464 с.; Непомнящий А. А., Калиновский В. В., Хлебникова В. Б. Крым в русской исторической памяти. М., 2015. 112 с.; История Крыма. История России через историю регионов / Герцен А. Г., Ишин А. В., Могаричев Ю. М., Пашковский П. И., Петрова Э. Б., Прохоров Д. А., Романько О. В., Филимонов С. Б., Храпунов И. Н., Юрченко С. В.; отв. ред. Юрченко С. В., Пашковский П. И. М., 2019. 233 с.

⁴² Прохоров Д. А. Органы управления Таврической области после присоединения Крыма к России (1783–1787) // Материалы по археологии, истории и этнографии Таврии. Сб. / ред.-сост. А. И. Айбабин. Вып. V. Симферополь, 1995. С. 213–225; Прохоров Д. А. Государственные учреждения Таврической области в конце XVIII века // Культура народов Причерноморья. № 4. Симферополь, 1998. С. 123–138; Кравчук А. С. Источники для изучения института губернаторства в Таврической губернии в начале XIX века: к постановке проблемы // Сіверщина в історії України: Збірник наукових праць. Вип. 3. Київ, 2010. С. 28–30; Кравчук А. С. Губернаторский корпус Таврической губернии в первой половине XIX века // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Сер.: «Исторические науки». 2014. Т. 27 (66). № 2. С. 34–49; Кравчук А. С. Из истории государственного строительства в Крыму: Таврическая губерния в свои первые десятилетия // Пространство и время. 2014. № 3 (17). С. 189–198; Кравчук А. С. Механизмы бурного развития: южная провинция России по отчетам таврических губернаторов // Родина. 2015. № 1. С. 143–144; Его же Отчеты таврических гражданских губернаторов в архивных фондах Российской Федерации и Украины (1802–1854) // Архивы и архивное дело на Юге России: история, современность, перспективы развития: мат. Всерос. науч. конф. Ростов н/Дону, 16–17 октября 2015 г. Ростов, 2015. С. 77–82.

непосредственно проблемы построения и реформирования системы властных институтов Российской империи в Таврической губернии и, тем более, не определяли место Канцелярии Таврического губернатора в системе органов государственной власти.

Современная историография проблематики функционирования административных учреждений в конце XVIII – первой половине XIX в., в том числе и на территории Крыма, представлена в работах украинской исследовательницы В. С. Шандры⁴³.

В монографии автор рассмотрела эволюцию генерал-губернаторства как регионального властного института, проанализировала причины введения генерал-губернаторств, их роль в интеграционных процессах, сравнивает функции и структуры Малороссийского, Киевского, Новороссийского и Бессарабского генерал-губернаторств.

Интересным представляется обращение историка к фигурам российских чиновников, которые занимали должность генерал-губернаторов⁴⁴.

Отдельного рассмотрения требует научная литература о развитии делопроизводства и документирования в органах государственной власти Российской империи. Эффективность современной системы государственного управления напрямую зависит от состояния документооборота, в котором важную роль играет делопроизводственная документация, это определяет

⁴³ Шандра В. С. Законодавчі акти Російської держави до історії Новоросійського генерал-губернаторства // Студії з архівної справи та документознавства. 1998. Т. 3. С. 82–90; Шандра В. С. Вопросник Н. В. Калачова о положении архива Канцелярии новороссийского и бессарабского генерал-губернатора // Отечественные архивы. 2000. № 5. С. 62–66; Шандра В. С. Канцелярія новоросійського і бессарабського генерал-губернатора (1822–1874) // Науковий вісник Ізмаїльського державного педагогічного інституту. Ізмаїл, 2000. Вип. 9. С. 51–54; Шандра В. С. Новоросійський і бессарабський генерал-губернатор М. С. Воронцов (1823–1854) // Український історичний журнал 2002. № 1. С. 91–103.

⁴⁴ Шандра В. С. Генерал-губернаторства в Україні: XIX – початок XX століття. Київ, 2005. 427 с.

актуальность исследований о становлении и развитии документирования и организации работы с документами в Российской империи XIX в.

Важным и востребованным на современном этапе можно считать изучение исторических традиций в процессах отечественного документирования дореволюционными исследователями.

На сегодняшний день, для комплексного изучения документов во всех исторических аспектах для совершенствования современных систем документации и организации работы с ними, необходимы выявление, а затем и правильная трактовка путей и закономерностей развития процессов документирования.

Не менее значимым является изучение сферы практической деятельности по документированию и организации работы с документами, а именно делопроизводства и его истории, что позволит четко проявить картину внедрения этих результатов в разные периоды. Следующим показателем важности и значимости получения сведений о технологии работы с документами и определения масштаба реализации делопроизводственного процесса в определенные исторические периоды является то, что они дают возможность анализа и определения эффективности деятельности органов управления с учетом именно этой исторической составляющей.

Оценивая научные исследования, касающиеся анализа документов, систем документации и способов работы с ними в историческом аспекте, следует отметить, что для их комплексного изучения необходимо обращаться к достижениям не только устоявшихся специальных исторических дисциплин – исторического источниковедения, архивоведения, дипломатики, сфрагистики, палеографии и пр., но и учитывать наличие междисциплинарных связей.

Обращаясь к историографической традиции XIX в. необходимо, выделить труды по изучаемой проблеме М. Л. Магницкого⁴⁵, В. Н. Вельдбрехта⁴⁶ и Н. В. Варадинова⁴⁷.

Один из первых трудов М. Л. Магницкого, вышедший в 1835 г., построен на обобщении результатов делопроизводственной практики первой трети XIX в.⁴⁸ В нем он впервые предлагает классификации документов, выделяя классы дипломатической, военной и гражданской (административной) документации.

Обратим внимание на достаточно известную работу В. Н. Вельдбрехта⁴⁹, которая увидела свет в 1854 г., и стала основательной попыткой теоретического анализа процессов работы с документами. Интересно что исследователь называл свой труд «общими началами» считая, что теоретические знания по делопроизводству – база будущего⁵⁰.

Именно В. Н. Вельдбрехт, проводя анализ системы государственных учреждений Российской империи первой половины XIX в., приходит к заключению о существовании делопроизводства как отдельной науки.

⁴⁵ Магницкий М. Л. Краткое руководство к деловой и государственной словесности для чиновников, вступающих в службу. М., 1835. 108 с.

⁴⁶ Вельдбрехт В. Н. Общие основания русского делопроизводства с приложением основных его форм. СПб., 1854. 122 с.

⁴⁷ Варадинов Н. В. Делопроизводство: руководство к составлению всех родов деловых бумаг и актов по данным формам и образцам. 2-е изд. / по совр. законодательству изм. СПб., 1873. Ч. 1: Теоретическое делопроизводство. 258 с.; Варадинов Н. В. Делопроизводство или теоретическое и практическое руководство к гражданскому и уголовному, коллегиальному и одиночному письмоводству, к составлению всеправительственных и частных деловых бумаг и к ведению самих дел, с приложением к оным образцов и форм. СПб., 1857. 592 с.; Варадинов Н. В. История Министерства внутренних дел: в 3 ч. СПб., 1858–1862. Ч. III, кн. 1. 777 с.

⁴⁸ Магницкий М. Л. Краткое руководство к деловой и государственной словесности для чиновников, вступающих в службу. М., 1835. 108 с.

⁴⁹ Вельдбрехт В. Н. Общие основания русского делопроизводства с приложением основных его форм. СПб., 1854. 122 с.

⁵⁰ Вельдбрехт В. Н. Общие основания русского делопроизводства ... С. 4.

Без сомнения, в дореволюционной историографии следует представить работы Н. В. Варадинова⁵¹, которого можно считать одним из первых теоретиков российского делопроизводства, осуществившим попытку дефиницировать терминологию делопроизводства и определить правила организации документооборота.

Он, во-первых, систематизировал подачу изложения законодательства и канцелярских традиций; во-вторых, исследовал теорию делопроизводства. Варадинов выделил три основных источника, которые регламентировали делопроизводство: законы, приказы, инструкции правительственных, городских и земских учреждений. Впервые обратил внимание на формирование и закрепление в практике работы любой канцелярии делопроизводственных традиций.

Не имея на то время отдельного названия для науки, которая бы освещала теоретические проблемы работы с документами, Н. В. Варадинов определил ее как «делопроизводство в теоретическом смысле», основной задачей которого является формулировка и доведение до пользователей «правил составления деловых бумаг, актов и самих дел»⁵². Сам же порядок создания документов в учреждениях по действующему законодательству с формами и образцами, приведенными для пользования, автор отнес к делопроизводству в «практическом смысле», посвящая ему вторую часть своего «руководства».

Пытаясь объяснить появление той или иной формы управления процессом делопроизводства, Н. В. Варадинов указывает на возникновение

⁵¹ Варадинов Н. В. Делопроизводство: руководство к составлению всех родов деловых бумаг и актов по данным формам и образцам. 2-е изд. / по совр. законодательству изм. СПб., 1873. Ч. 1: Теоретическое делопроизводство. 258 с.; Варадинов Н. В. Делопроизводство или теоретическое и практическое руководство к гражданскому и уголовному, коллегиальному и одиночному письмоводству, к составлению всеправительственных и частных деловых бумаг и к ведению самих дел, с приложением к оным образцов и форм. СПб., 1857. 592 с.; Варадинов Н. В. История Министерства внутренних дел: В 3 ч. СПб., 1858–1862. Ч. III, кн. 1. 777 с.

⁵² Варадинов Н. В. Делопроизводство или теоретическое и практическое ... С. 1.

форм делопроизводства, а соответственно и документов в «канцелярской или делопроизводственной» традиции, которая была основанием, началом общей или «генеральной» традиции, и со временем была признана повсеместно⁵³.

Автор уравнивал традиции с законом, а их пересечение считал значимым фактором при анализе эволюции документа.

В целом, научная ценность работ данных исследователей: М. Л. Магницкого, Н. В. Варадинова и В. Н. Вельдбрехта, заключается в комплексности подхода: делопроизводство рассматривается и как наука, и как процесс, связанный с видами деятельности учреждений.

Перечисленные работы использованы при оценке видového состава документации, а также при характеристике процесса работы с входящими распорядительными документами в Канцелярии Таврического губернатора⁵⁴.

Несомненно, особо важными являются исследования юридически-правового, источниковедческого и архивоведческого характера именно для документоведческого анализа происхождения документов и глубокого понимания их функций и роли в структуре государственного управления (в историческом контексте).

Обратим внимание на научное исследование Н. П. Лихачева, изданное в 1901 г. в Санкт-Петербурге⁵⁵. В работе автор обращается к вопросу архивного сохранения документов с момента применения термина «архив» и до анализа архивных учреждений конца XIX в.⁵⁶

Не менее важными для всестороннего раскрытия организации работы со служебными документами в органах государственной власти на уровне

⁵³ Варадинов Н. В. Делопроизводство или теоретическое и практическое ... С. 19.

⁵⁴ Башкова И. С. Видовой состав документации Канцелярии Таврического Губернатора в первой половине XIX в. // Сборник материалов III Международной научно-практической конференции «Управление документацией: прошлое, настоящее, будущее, посвященной памяти профессора Т. В. Кузнецовой» / Сост. А. Ю. Конькова, Ю. М. Кукарина. М.: ООО «ТЕРМИКА.РУ», 2017. С. 224–225.

⁵⁵ Лихачев Н. П. Дипломатика: из лекций, читанных в Санкт-Петербургском Археологическом институте. СПб., 1901. 262 с.

⁵⁶ Лихачев Н. П. Дипломатика ... С. 77, 119.

губернии являются знания состояния архивного дела в Российской империи первой половины XIX в.

Вопросам исследования развития архивного дела в XIX в., характеристике научной и практической ценности архивных документов посвящена работа управляющего М.А.М.Ю. (Московским архивом Министерства юстиции) Д. Я. Самоквасова «Архивное дело в России»⁵⁷. Автор даже предложил свой проект архивной реформы в России.

Интерес к теме истории государственных институтов России первой половины XIX в. и методов их функционирования возник в конце 50–70-х гг. XIX в. по причине проведения в это время масштабных государственных реформ⁵⁸.

Следует также обратить внимание на зависимость принципов работы органов государственной власти и их структурных подразделений от способа организации делопроизводства в них.

Рассмотрению губернии как основной административной единицы Российской империи XIX в. посвящено исследование А. В. Лохвицкого «Губерния и ее земские и правительственные учреждения»⁵⁹. Исследователь определил основные задачи государственной деятельности и назвал органы власти губернского уровня, которые должны выполнять их.

Необходимым для исследования на основе анализа законодательной базы документального характера стал «Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России», подготовленный по распоряжению министра внутренних дел чиновником особых поручений Е. Н. Анучиным⁶⁰.

⁵⁷ Самоквасов Д. Я. Архивное дело в России. М., 1902. Кн. 1. 140 с.

⁵⁸ Морякова О. В. Система местного управления ... С. 5.

⁵⁹ Лохвицкий А. В. Губерния: ее земские и административные учреждения. СПб., 1864. Ч. 1. 221 с.

⁶⁰ Анучин Е. Н. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России. СПб., 1872. 350 с.

Следует подчеркнуть, что автор задачей своей работы ставил не просто описание истории существования властных структур государства, а пытался объяснить причины тех или иных негативных явлений при их реорганизации («преобразовании») в первой половине XIX в.⁶¹.

На особый способ деления государства на новые административные единицы генерал-губернаторства и губернии в своих трудах обратил внимание А. Д. Градовский. В третьей части труда «Начала русского государственного права» предметом своего внимания автор избрал обзор общего состояния развития органов местного управления Российской империи XIX в. и определил уровень влияния на них общегосударственных процессов реформирования, но с более подробным анализом результатов деятельности тогдашних государственных должностных лиц⁶². Называя институт генерал-губернаторства «средней инстанцией» между губернским управлением и высшей исполнительной властью, исследователь признал неправомерность полномочий, возложенных императором на генерал-губернаторов, завышенный уровень зависимости губернаторов от генерал-губернаторов, которые мешают организации управления, то есть противоречат началам министерского надзора⁶³.

В целом, анализ исследований и трудов XIX в. показал, что комплексных исследований, посвященных анализу эволюционных характеристик содержания и формы документов, изучению исторических предпосылок создания и функционирования видов документов и классов документации на примерах определенного исторического периода не имеется.

Несмотря на безусловный интерес представителей различных отраслей научного знания к эволюции отечественного документирования, выбранная

⁶¹ Анучин Е. Н. Исторический обзор ... С. 110.

⁶² Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Ч.3: Органы местного управления // А. Д. Градовский. Собр. соч. СПб., 1908. Т. 9. 599 с.

⁶³ Градовский А. Д. Начала русского государственного права ... С. 206–210.

проблема лишь фрагментарно отражена в трудах дореволюционных исследователей, освещены лишь отдельные ее аспекты.

В современном мире большое внимание уделяется управленческой деятельности и эффективности деятельности органов государственной власти.

Одним из важнейших аспектов повышения этих показателей считается оптимизация процессов делопроизводства и документирования в системе властных структур, так как документооборот по праву считается основой деятельности органа власти любого уровня. В этом плане изучение положительного досоветского опыта развития отечественного делопроизводства позволит проследить технологии работы с документами в исторической ретроспективе и определить масштаб реализации делопроизводственного процесса в разные исторические периоды.

Оценивая современные научные исследования, касающиеся анализа документов, систем документации и способов работы с ними, следует отметить, что для их комплексного изучения необходимо обращаться к достижениям не только специальных исторических дисциплин – исторического источниковедения, архивоведения, дипломатики, сфрагистики, палеографии и пр., но и учитывать наличие междисциплинарных связей.

Существующие научные исследования по изучаемой тематике можно условно разделить на определенные группы:

1) исследования, посвященные изучению исторического пути развития документов; комплексному изучению документа (определению содержания процессов формирования и дальнейшего развития видов и классов документов); анализа исторических условий создания и функционирования видов документов и классов документации; нахождению закономерностей в развитии тех или иных видов документов;

2) исследования, посвященные изучению документа на основе достижений родственных дисциплин, без достижений которых становится невозможным комплексный анализ документа и изучения

делопроизводственных процессов, связанных с ним, на любом этапе его исторического развития.

К первой группе можно отнести исследования К. Г. Митяева, Я. З. Лившица, В. А. Цикулина, А. Н. Соковой, А. А. Лукашевич, Т. В. Кузнецовой, А. Ю. Коньковой, Т. В. Виноградовой, С. В. Русаковой, Л. М. Вяловой.

Вопросы истории возникновения некоторых видов документов, практики их создания нашли свое отражение в труде К. Г. Митяева «Теория и практика архивного дела» (1946 г.)⁶⁴. Автор анализирует документацию и делопроизводство дореволюционной России и советской эпохи в целом. К. Г. Митяев также называет признаки различия двух стадий практики создания служебных документов – «письмоводства» и «делопроизводства»⁶⁵. В дальнейшем в работе «Делопроизводство» (1964 г.)⁶⁶ будет рассмотрено содержание понятия и этимология слова «делопроизводство».

Вопросом истории организации делопроизводства в дореволюционной России К. Г. Митяев посвятил свою работу «История и организация делопроизводства в дореволюционной России» (1959 г.)⁶⁷. Ученый делает попытку обобщить порядок организации делопроизводства в губернских учреждениях XIX в., опираясь на «Учреждение для управления губерний» (1775 г.)⁶⁸. Положения, сформулированные К. Г. Митяевым по развитию истории делопроизводства, повторяются и углубляются позже другими учеными.

Среди таких исследований следует назвать работу «История делопроизводства в СССР» (1974) под редакцией Я. З. Лившица и В. А.

⁶⁴ Митяев К. Г. Теория и практика архивного дела. М., 1946. 247 с.

⁶⁵ Митяев К. Г. Теория и практика архивного дела ... С. 25.

⁶⁶ Делопроизводство / под ред. К.Г. Митяева. М.: Просвещение, 1964. 236 с.

⁶⁷ ;.

⁶⁸ Учреждения для управления губерний Всероссийской империи от 7 ноября 1775 года // ПСЗ РИ. Собр. 1-е. СПб., 1830. Т. 20, № 14392.

Цикулина⁶⁹. В ней авторы дают определение истории делопроизводства как научной дисциплины, изучают организацию делопроизводства в учреждениях, организациях и на предприятиях в разные исторические периоды⁷⁰. Делопроизводство же в целом рассматривается как составная часть управленческой деятельности, которая связана с работой со служебными документами.

Весьма ценными с точки зрения анализа исторических условий создания и функционирования видов документов и классов документации является работа А. Н. Соковой. В статье «О создании русской традиционной формы документа в делопроизводстве государственных учреждений в XVIII–начале XX вв.» (1974)⁷¹ она рассматривает проблему становления и развития формы документа. В работе сделаны важные выводы относительно основных принципов построения документных систем ряда министерств и военного ведомства первой половины XIX в.⁷²

Комплексному анализу видового состава документов конца XVIII в. и их эволюции посвящена диссертационная работа А. А. Лукашевича⁷³. Автор детально исследует проблемы эволюции делопроизводственной документации коллежского периода после реформы местного управления 1775 г.

Особое место среди исследований этого направления занимают работы Т. В. Кузнецовой⁷⁴, в которых рассматриваются вопросы эволюции способов

⁶⁹ История делопроизводства в СССР / под ред. Я.З. Лившица, В.А. Цикулина. М.: МГИАИ, 1974. 170 с.

⁷⁰ История делопроизводства в СССР ... С. 3.

⁷¹ Сокова А. Н. О создании русской традиционной формы документа в делопроизводстве госучреждений XVIII – XIX вв. // Труды ВНИИДАД. Т. V, ч. 1. М., 1974. С. 206–236.

⁷² Сокова А. Н. О создании русской традиционной формы ... С. 235.

⁷³ Лукашевич А. А. Развитие губернской делопроизводственной документации 70–90-х гг. XVIII в.: дис. ... канд. ист. наук: 05.25.02. М., 1995. 242 с.

⁷⁴ Кузнецова Т. В. Делопроизводство как отражение системы и технологии управления / Т.В. Кузнецова // Делопроизводство. 2003. № 2. С. 12–13; Кузнецова Т. В. История профессии документоведа в XIX – XX вв. // Делопроизводство. 2003. № 1. С. 75–80; Кузнецова Т. В. Способы создания документов (документирования) и их развитие // Секретарское дело. 2004. № 8–9. С. 31–36.

документирования, материальных носителей документа, а также освещаются отдельные вопросы истории делопроизводства.

Внимание заслуживают и работы А. Ю. Коньковой⁷⁵. Объектом ее исследований является документация о жизни и деятельности всего населения России рассматриваемого периода (кроме духовенства), законодательные требования к ее форме и содержанию, к составлению и оформлению текстов, и соблюдение этих требований в практической деятельности учреждений.

Характеристике опыта организации делопроизводства в отдельных губернских учреждениях посвящена диссертационная работа Т. В. Виноградовой⁷⁶. Исследователь анализирует делопроизводство в губернских административных учреждениях Российской империи первой половины XIX в. на материалах Олонецкой губернии. Основное внимание автор сосредотачивает на особенностях организации процессов делопроизводства, и в меньшей степени анализирует процессы эволюции содержания и формы документов по сравнению, например, с предыдущим коллежским периодом⁷⁷.

Основательный анализ видового состава документов на уровне административных учреждений губерний находим в работе С. В. Русаковой, посвященной рассмотрению эволюции систем документирования деятельности органов государственной власти губерний XVIII – начала XIX в. на примере Тверской губернии – территории, которая пользовалась сугубо российскими законодательными традициями, без статуса «особой»⁷⁸.

⁷⁵ Конькова А. Ю. Делопроизводство губернских канцелярий XIX в. // Делопроизводство. 1988. № 1. С. 94–100; Конькова А. Ю. Документы о прохождении государственной службы XVIII – начала XX веков // Делопроизводство. 2000. № 2. С. 91–97.

⁷⁶ Виноградова Т. В. Организация делопроизводства губернских административных учреждений Российской империи в первой половине XIX века: на материалах Олонецкой губернии: дис. ... канд. ист. наук: 05.25.02. М., 2005. 196 с.

⁷⁷ Виноградова Т. В. Организация делопроизводства ... С. 7.

⁷⁸ Русакова С. В. Эволюция систем документирования деятельности губернских учреждений XVIII – начала XIX вв.: по документам Государственного архива Тверской области: дис. ... канд. ист. наук: 05.25.02. М., 2007. 171 с.

Диссертационное исследование Л. М. Вяловой содержит ценную информацию, позволяющую объяснить изменения в процессах создания документов и работы с ними в первой половине XIX в.⁷⁹ Оно посвящено изучению формирования и развития исполнительной системы делопроизводства центральных органов управления Российской империи первой половины XIX в.

Во второй группе исследований необходимо отметить работы Б. Г. Литвака, Л. Е. Шепелева, С. О. Шмидта, Н. П. Ерошкина, П. А. Зайончковского, О. В. Моряковой, В. А. Иванова, Т. Г. Архиповой, А. В. Елпатьевского.

Заметным вкладом в исследование документирования деятельности органов государственной власти XVIII – XIX в. остаются труды Б. Г. Литвака. Например, в статье «О закономерностях эволюции делопроизводственной документации в XVIII – XIX вв.» (1984) рассмотрены характерные черты делопроизводства XVIII в., освещена эволюция видового состава документов⁸⁰. В монографии «Очерки источниковедения массовой документации XIX начала XX в.» (1979) предметом рассмотрения Б. Г. Литвак выбрал «документацию массового характера», определяет историческую обусловленность ее появления, предлагая собственную методику ее источниковедческого исследования⁸¹.

Интегрированный подход к изучению официального документа находим также в работе Л. Е. Шепелева⁸². Позже он отметит важность

⁷⁹ Вялова Л. М. Организация делопроизводства центральных органов управления в законодательных актах Российской империи первой половины XIX века: дис. ... канд. ист. наук. М., 1987. 214 с.

⁸⁰ Литвак Б. Г. О закономерностях эволюции делопроизводственной документации в XVIII – XIX вв.: к постановке вопроса // Проблемы источниковедения истории СССР и специальных исторических дисциплин. М., 1984. С. 48–55.

⁸¹ Литвак Б. Г. Очерки источниковедения массовой документации XIX – начала XX в. М., 1979. 294 с.

⁸² Шепелев Л. Е. Проблемы источниковедческого изучения делопроизводственных документов в государственных учреждениях XIX – нач. XX вв. // Источниковедение отечественной истории. М., 1976. С. 262–265.

изучения документа с точки зрения исторического источниковедения с опорой на исследования в области истории делопроизводства.

В исследовании процессов документирования деятельности учреждений XVIII – начала XIX в. особое место занимают труды С. О. Шмидта и С. К. Князькова⁸³. Выводы относительно закономерностей эволюции делопроизводственных процессов в учреждениях XVI–XVII вв., изложенные в исследованиях, способствуют проведению комплексного анализа развития видового состава и формуляров документов в управленческих структурах XVIII – начала XIX в.

С целью определения связей в документационных процессах между разноуровневыми учреждениями, представлявшими государственную власть, и причин изменения в документировании деятельности губернской администрации стоит обратить внимание на исследования, посвященные изучению государственных институтов Российской империи XIX в. в системе местного, регионального и высшего государственного управления, и истории государственной службы в Российской империи указанного периода.

Интерес к теме истории государственных институтов России первой половины XIX в. и методов их функционирования возник в конце 50–70-х годов XIX в. по причине проведения в это время масштабных государственных реформ.

Следует также обратить внимание на неразрывную зависимость принципов работы органов государственной власти и их структурных подразделений от способа организации делопроизводства в них.

Среди имеющихся следует упомянуть труд Н. П. Ерошкина «История государственных учреждений дореволюционной России» (1994)⁸⁴. В нем автор освещает структуру местных государственных учреждений, но не

⁸³ Шмидт С. О. Документы делопроизводства правительственных учреждений России XVI – XVII вв. / С. О. Шмидт, С. Е. Князьков. М., 1985. 102 с.

⁸⁴ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений ... 357 с.

рассматривает вопросы, касающиеся принципов и методов функционирования органов местного управления, и не анализирует содержание направлений их деятельности.

На рассмотрение системы местного управления XIX в. обращает внимание О. В. Морякова⁸⁵. Исследователь останавливается на анализе института генерал-губернаторства, аргументирует его политическую значимость, освещает роль в общей системе государственного управления, называя в итоге эту должность «искусственно созданным элементом в системе местного управления», который «был преградой в законном рассмотрении дел в губерниях»⁸⁶.

История государственной службы, структура и функции органов местного управления, их деятельность в XVIII – XX вв. рассматриваются также в научных работах В. А. Иванова⁸⁷ и Т. Г. Архиповой⁸⁸.

Авторы исследуют структуры государственного аппарата и историю государственной службы, широко используя служебные документы данного периода в качестве исторических источников, при этом проблемы процесса формирования самой системы документирования почти не рассматриваются.

Детальный анализ такой документной системы находим в статье А. В. Елпатьевского⁸⁹. Автор останавливается на вопросах истории документирования государственной службы, выбирая одним из основных документов для анализа – формулярные списки, отмечая этот вид документа не только как пример информативного исторического источника, но и служебного документа, выполняющего управленческие функции.

⁸⁵ Морякова О. В. Система местного управления при Николае I. М., 1998. 272 с.

⁸⁶ Морякова О. В. Система местного управления ... С. 38

⁸⁷ Иванов В. А. Губернское чиновничество 50–60-х гг. XIX в. в России: историко-источниковедческие очерки. Калуга, 1994. 231 с.

⁸⁸ История государственной службы в России XVIII – XX века / авт.-сост.: Т. Г. Архипова, М. Ф. Румянцева, А. С. Сеннин. М., 1999. 230 с.

⁸⁹ Елпатьевский А. В. Документирование прохождения государственной службы в России XVIII – XX веков. // Труды ВНИИДАД. М., 1974. Т. 5, ч. 1. С. 146–205.

Таким образом, современный период историографии вопроса характеризуется активной разработкой проблем теоретико-методологического плана, системным подходом. О развитии исследований государственного аппарата Российской империи, структуры и функций институтов управления, как центральных, так и местных в последний четверти XVIII – первой половине XIX в., свидетельствует значительное количество исторических трудов. Вопросы создания, реформирования и функционирования аппарата губернского и уездного управления освещаются в научных, академических работах, научно-популярных, краеведческих изданиях. Изучение деятельности конкретных местных администраторов ведется параллельно с исследованием генезиса властных структур, зависимости их функций от региональных особенностей.

Однако среди научных трудов российских историков, которые рассматривают процессы становления региональной и местной системы управления в разных частях Российской империи, нет работ, которые бы освещали создание и особенно, специфику функционирования властных институций в Крыму.

Анализ литературы дореволюционного, советского и современного периодов о развитии делопроизводства и документирования в органах государственной власти Российской империи продемонстрировал, что исследований, которые бы целостно раскрывали вопросы анализа делопроизводственной документации государственных учреждений дореволюционной России, не имеется; большинство из них направлены на фрагментарный анализ общих моментов организации государственной службы Российской империи. Указанные выше научные сочинения современных авторов послужили тем информативным материалом, на основе которого в перспективе возможно более объективное рассмотрение состава и функций государственных органов власти досоветской России.

§ 2. Нормативно-правовое регулирование деятельности губернаторов и губернских канцелярий

Первые годы функционирования введенной в последний четверти XVIII в. новой конструкции государственного управления отдельными территориально-административными единицами обнаружили необходимость усовершенствований, уточнений, разъяснений, законодательного регулирования отдельных сфер, институализации как отдельных должностей, так и властных учреждений.

Заняв престол 11 марта 1801 г., Александр I отменил немало распоряжений Павла I, восстановив почти полностью действие «Учреждения для управления губерниями» (1775), «Устав благотворительности», «Жалованной грамоты дворянству» и «Жалованной грамоты городам» (1785)⁹⁰.

Следует отметить, что преобразования имели системный характер, охватывая организационную, кадровую стороны аппарата управления и сферу делопроизводства.

Реформы начала XIX в. касались, прежде всего, центральных органов управления. Начало формированию качественно новой системы государственного управления дал «Манифест об учреждении министерств»⁹¹, принятый 8 сентября 1802 г. Закон «О разделении государственных дел на особые управления» (25 июля 1810 г.)⁹² и положения «Общего учреждения министерств» (25 июня 1811 г.)⁹³ завершили процесс ее создания.

Министерская реформа позволяла значительно усилить управление из центра губерниями⁹⁴. Одновременно оживилась деятельность местной

⁹⁰ ПСЗ РИ. Собр. 1. СПб., 1830.

⁹¹ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXVII. № 20406. СПб., 1830.

⁹² ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXXI. № 24307.

⁹³ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXXI. № 24686.

⁹⁴ Михеева Ц. Ц. Эволюция института губернаторства ... С. 83.

администрации и укрепились ее связи с центром. Но централизация не решила проблем местного управления. Создание министерств суживало компетенцию Сената и уменьшало его роль для губернских учреждений⁹⁵.

Одним из последствий министерской реформы было распределение местных государственных учреждений между соответствующими министерствами, это определенным образом раздробило систему местного управления.

Таким образом, в Российской империи организовывалась вертикаль власти – объединения министерства с подчиненными ему местными учреждениями, которые были близкими по функциями и назначению.

В целом в государстве создавались три уровня органов власти с четким определением их компетенции и порядке ведение делопроизводства.

Перестройка центральных учреждений непременно требовала проведения реформ местных органов, провозглашались принципы, необходимые для управления губерниями в новых условиях, модернизации самой техники управления. Губернаторам и их администрациям (а именно, канцеляриям) принадлежала исполнительная роль относительно отраслевых министерств и начальников их отделений и департаментов. Коммуникация реализовывалась с нижней звеном министерского аппарата – столоначальниками.

В начале XIX в. была проведена реформа делопроизводства и создан государственно-юридический стиль речи, характеризующийся отказом от употребления архаизмов, установкой на четкое, краткое мнение, подчиненное задаче «полезности»⁹⁶. Это определило эволюцию деловой документации в направлении ее формализации, стандартизации и уменьшения объема⁹⁷.

⁹⁵ Марасанова В.М. История органов губернского управления в конце XVIII - начале XX вв.: На материалах Верхнего Поволжья: дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.02. Ярославль, 2005. 452 с.

⁹⁶ Федосов И. А., Долгих Е. В. Российский абсолютизм и бюрократия // Очерки русской культуры XIX века. Т. 2. Власть и культура. М., 2000. С. 10–86.

⁹⁷ Лысенко Л. М. Губернаторы и генерал-губернаторы ... С. 78.

Следует отметить, что штат губернских учреждений на начало XIX в. был малочисленным – примерно 75 чиновников и канцелярских служащих. Особенностью многих местных управленческих институтов было то, что они сохранили коллегиальный характер и в их деятельности участвовали выборные представители от дворянства, купечества и мещанства⁹⁸. Однако, следует отметить, что из-за неготовности и нежелания большинства купцов и мещан принимать участие в деятельности городского самоуправления, все чаще функции управления были сосредоточены в руках чиновников городских канцелярий.

Особое значение в годы правления Александра I имела проблема заполнения соответствующими кандидатами штатных единиц управленческого аппарата органов власти разного уровня. В этом вопросе проявилась разница подходов по формированию кадров канцелярских служащих и табельных чиновников.

Относительно первых, руководствовались принципом необходимости. Относительно вторых, основной акцент делался на уровень образованности. В условиях постоянного роста потребности в служащих укомплектовать управленческий аппарат только дворянами было невозможно. Поэтому в начале XIX в. правительство вынуждено было расширить круг лиц, которые бы могли стать чиновниками административных учреждений.

Указ от 3 декабря 1808 г. позволил принимать на канцелярские должности выходцев из налогооблагаемых сословий.

Цель нормативных актов, принятых в первые десятилетия XIX в., была в ускорении становления профессиональной бюрократии, когда для чиновника нового типа наиболее важной чертой становилась образованность.

В 1809 г. был издан именной указ Александра I «О правилах предоставления чинов в гражданской службе и о испытаниях в науках для

⁹⁸ Шепелев Л. Е. Чиновный мир России... С. 189.

назначения в коллежские асессоры и статские советники»⁹⁹. В соответствии с положениями этого нормативного акта, чтобы получить чин коллежского асессора (8-й класс), претенденты должны были подать документ об успешной сдаче экзаменов по предметам университетской программы или свидетельство об окончании одного из российских университетов. Высшее образование в соответствии с указом стало одним из необходимых условий предоставления чина статского советника (5-й класс), выслуга лет признавалась недостаточным условием.

Александр I не ликвидировал должность военных губернаторов, которая со временем постепенно достаточно гармонично вписалась в модель генерал-губернаторской системы управления. Такой порядок сохранился и в дальнейшем, а в 1803 г. должность военного губернатора была приравнена к генерал-губернаторской.

За время правления Александра I в Российской империи было восстановлено 8 окраинных генерал-губернаторств и создано 5 новых в центральных районах государства. Особенности их функционирования были определены в «Росписи губерний с управлением генерал-губернаторов с указанием местонахождения каждого генерал-губернатора» от 14 апреля 1824 г.¹⁰⁰

Штаты для канцелярий генерал-губернаторов были утверждены значительно позже – 16 февраля 1826 г.

Пытаясь ускорить процесс судопроизводства, в 1805 г. император подписал указ о предоставлении гражданским губернаторам права утверждать приговоры Генеральных судов по уголовным делам в случаях, когда генерал-губернаторы находились в деловых поездках по территории генерал-губернаторства или в столице¹⁰¹. Однако окончательные решение об

⁹⁹ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXX. № 23771.

¹⁰⁰ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXXIX. № 29865.

¹⁰¹ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXVIII. № 21763.

отстранении чиновников от исполнения служебных обязанностей, передача их под суд за злоупотребление или другие преступления принадлежали исключительно к компетенции генерал-губернатора¹⁰².

16 августа 1802 г. Александр I начал на законодательном уровне регламентацию компетенций губернаторов для предотвращения злоупотреблений ими полномочиями, подписав именной указ «О не превышении губернаторами пределов власти, определенных законами»¹⁰³.

В документе шла речь о том, чиновники всех звеньев местного управленческого аппарата обязаны выполнять законы, самоотверженно и «неослабно служить» на любой государственной должности. Управлять губернатор должен был именем императора, в пределах и в соответствии с законами, не единолично, а с помощью губернского правления¹⁰⁴.

Губернатор не должен вмешиваться в проведение следствия, уголовного и искового судопроизводства, а лишь заботиться, чтобы в судах не было «притеснений» при рассмотрении дел. Утверждая судебные решения, он должен следить, чтобы они соответствовали законам¹⁰⁵.

Также следует отметить, что губернатор не имел права вмешиваться и влиять на дворянские выборы. Назначение кандидатов на должности в местных органах власти, продвижение государственных служащих по службе и присвоение внеочередных чинов должно было соответствовать действительным заслугам чиновников.

Губернатор не имел права загружать своих подчиненных работой, которая выходила за границы их служебных обязанностей, и должен был следить, чтобы все работники государственных учреждений выполняли свою

¹⁰² ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXVIII. № 21783.

¹⁰³ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXVII. № 20372.

¹⁰⁴ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXVII. № 20372. Ст. 1, 2.

¹⁰⁵ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXVII. № 20372. Ст. 3, 12.

работу, чтобы «в исполнительных учреждениях... не было в делах проволочек», а также взяточничества¹⁰⁶.

Как высшее должностное лицо администратор в губернии, он обязан был присматривать, чтобы государственные учреждения и органы власти на подчиненной ему территории не выходили в своей деятельности за пределы компетенций, определенных законами, «не присваивали не должной им власти», правильно вели делопроизводство и придерживались «канцелярского порядка»¹⁰⁷.

В финансовой сфере губернаторам предстояло не допускать растрат государственных средств, а также следить, чтобы размер налогов не превышал норм, установленных законом. Займы средств из фонда приказа общественного призрения следовало проводить только под надежный залог и только в соответствии с установленным порядком¹⁰⁸.

Губернатор как высшее должностное лицо в регионе был обязан осуществлять надзор за функционированием городской и уездной полиции и контролировать ее действия¹⁰⁹.

Можно, конечно, сомневаться, что положения указа от 16 августа 1802 г. полностью выполнялись на практике, но появление подобного нормативного акта свидетельствует о том, что в правительственных кругах, близких к императору рассматривались проблемы улучшения государственного управления на местах и в столице понимали необходимость более четкого определения компетенций государственных институтов и законодательного определения их правового статуса.

Расширение круга полномочий и увеличение властных функций губернаторов подкреплялось принятием новых нормативно-правовых документов.

¹⁰⁶ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXVII. № 20372. Ст. 5, 6, 7, 11, 12.

¹⁰⁷ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXVII. № 20372. Ст. 13, 15, 17.

¹⁰⁸ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXVII. № 20372. Ст. 8, 14.

¹⁰⁹ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXVII. № 20372. Ст. 10.

С 1803 г. к губернатору на «ревизию» поступали приговоры практически по всем уголовным делам¹¹⁰.

В 1816 г. в каждой губернии был создан и передан в распоряжение губернатора батальон внутренней стражи. Его личный состав насчитывал 1 тыс. солдат и офицеров¹¹¹.

Указом от 13 февраля 1817 г. Сенату было запрещено делать губернаторам замечания по их управлению без «высочайшего» на то «пожелания»¹¹².

С 31 октября 1826 г. губернатор с разрешения министра внутренних дел мог переносить время проведения дворянских и купеческих выборов¹¹³.

Выдающийся государственный деятель Российской империи первой половины XIX в. М. М. Сперанский, который с 1816 г. исполнял обязанности пензенского гражданского губернатора, а с 1819 г. занимал должность сибирского генерал-губернатора, хорошо знал, что осуществлять эффективное управление местными делами невозможно из-за чрезвычайно большого количества должностных обязанностей. Он довольно метко охарактеризовал тот объем проблем, которые должен был решать главный губернский чиновник¹¹⁴.

В первой четверти XIX в. интенсивно формировался бюрократический аппарат на всех уровнях, выстраивалась новая структура взаимоотношений провинции и центра, менялись условия государственной службы, повышался статус гражданской службы. Увеличиваясь количественно, штат служащих

¹¹⁰ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXVII. № 20745.

¹¹¹ Ерошкин Н. П. Местные государственные учреждения ... С. 23.

¹¹² ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXIV. № 26672.

¹¹³ Варадинов Н. В. История Министерства внутренних дел: В 3 ч. СПб., 1858–1862. Ч. III. Кн. 1. С. 8.

¹¹⁴ Сперанский М. М. Замечания в губернских учреждениях. Кн. 4. С. 96.

местных государственных учреждений, приобретал все большей структурности с чертами отдельной социальной группы¹¹⁵.

Стремления Николая I были направлены на переустройство управления на принципах централизации, усиления единоначалия и бюрократизации, также четко прослеживается обеспечение надзора не только над всеми органами власти, но и над всеми сторонами жизни общества.

Относительно губернского правления нововведением становится новая должность – гражданский губернатор и военный губернатор губернского центра, отличительной чертой которой становится дополнительная обязанность по командованию городскими войсками и полицией. Однако должность гражданского губернатора и военного губернатора губернского центра существовала не повсеместно¹¹⁶.

В годы императорства Николая I завершается формирование двух основных, отличающихся стабильностью, систем местного управления. Для Центральной России – это губернаторская, а для окраин империи – генерал-губернаторская.

Можно сказать, что именно таким образом, был решен вопрос о месте и роли генерал-губернаторов. Законодательным закреплением правового положения этих чиновников стала принятая в 1853 г. «Общая инструкция генерал-губернаторам»¹¹⁷.

Немало нормативно-правовых актов, принятых императором и правительством, касались конкретизации полномочий генерал-губернаторов в

¹¹⁵ Поскачей Т.А. Провинциальное чиновничество России в последней четверти XVIII - первой половине XIX вв.: На материалах Рязанской губернии: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 Рязань, 2006. 261 с.

¹¹⁶ Кононов В. А. Институт губернаторства в дореволюционной России: взаимодействие губернской и центральной администраций, 1708-1917 гг. (На материалах Смоленской губернии): Дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 Смоленск, 2005. 214 с.

¹¹⁷ Полное собрание законов Российской империи. Собрание Второе с 12 декабря 1825 по 28 декабря 1881 г. (далее ПСЗ РИ. Собр. 2.). Т. XXVIII. № 27293.

области судопроизводства и сосредоточение их внимание на разборе наиболее важных судебных дел, изъяв из их ведения второстепенные дела.

Например, в 1830 г. Министерство внутренних дел в очередной раз рекомендовало генерал-губернаторам особенно внимательно относиться к просьбам о помиловании от осужденных преступников¹¹⁸. Генерал-губернатор имел право требовать для ознакомления любое судебное дело, рассматривал жалобы и апелляции на несправедливые решения судебных органов¹¹⁹.

За деятельностью местных органов власти осуществлялся контроль, который инициировался центральной властью и осуществлялся с помощью ревизий губернаторского корпуса. На уездном уровне власти проверки проводились губернаторами¹²⁰. Свой отчет о состоянии дел в губернии, губернатор должен был готовить по результатам личных ревизий деятельности подчиненных ему губернских и уездных учреждений. Но практика показывала, что донесения в столицу часто готовились формально, губернаторы не знали настоящего состояния дел на подчиненной им территории. Несмотря на это, император Николай, подписав 18 октября 1827 г. именной указ «Об обязанностях гражданских губернаторов объезжать один раз в год вверенные им губернии», напомнил главенствующим должностным лицам о долге лично осматривать вверенные их опеке территории¹²¹.

Целью таких поездок должны быть «ревизии всех присутственных мест, тюрем и всех других, которые входят в управление губернии». Все полученные сведения губернатор должен включать в ежегодный отчет императору. Кроме того, он сообщал о своих распоряжениях по улучшению работы уездных управленческих структур в Министерство внутренних дел¹²².

¹¹⁸ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. V. № 3983.

¹¹⁹ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXXVIII. № 29610; ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XI. № 9023.

¹²⁰ Лысенко Л. М. Губернаторы и генерал-губернаторы ... С. 79–81.

¹²¹ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. II. № 1479.

¹²² ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. II. № 1479.

Правовой статус и правовые основы деятельности губернаторов как властной управленческой структуры Российской империи определил утвержденный Николаем I «Общий наказ гражданским губернаторам» от 3 июня 1837 г.¹²³

В нем правила и требования многих нормативных документов, принятые на протяжении XVIII – первой четверти XIX в., были кодифицированы и приобрели более четкие формы.

Документ состоял из нескольких частей. Первая из них ввела общие обязанности губернаторов, вторая – раскрывала полномочия этих должностных лиц относительно непосредственного управления губернией, следующие – касались законодательной регламентации других сфер деятельности главного чиновника.

Широкая компетенция губернатора охватывала все сферы местного управления и определялась следующими направлениями:

- 1) общие обязанности как руководителя губернии;
- 2) общее управление;
- 3) вопросы народного продовольствия и общественного хозяйства, контроль за строительством дорог, мостов и административных зданий и тому подобное;
- 4) надзор за выполнением повинностей и уплатой налогов;
- 5) охрана народного здоровья;
- 6) охрана законных прав, общественного благоустройства и «благочиния»;
- 7) распоряжение по дворянской опеке и общественному попечению;
- 8) участие в делах казенного управления;
- 9) надзор за правосудием;
- 10) содействия военному ведомству;

¹²³ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XII. № 10303.

11) «забота об интересах церкви»;

12) ревизии губернских и уездных учреждений и органов власти, обзор губернии;

13) отчетность и ответственность;

14) прием и сдача управление губернией;

15) взаимоотношения с другими органами и учреждениями¹²⁴.

Таким образом, закон предоставил губернаторам:

во-первых, широкие полномочия по отношению ко всем губернским правительственным учреждениям;

во-вторых, сделал главу губернии чиновником МВД, подчиненного министру;

в-третьих, подтвердил право губернатора на взаимодействие лично с императором, с другими министерствами.

Губернатор в «Общем наказе» официально назван «непосредственным начальником вверенной ему губернии»¹²⁵. Основными их задачами, как представителей государственной власти в губернии, были охрана «общественного покоя, предоставление нуждающимся попечения, высший надзор за осуществлением правосудия и выполнением «всех законных постановлений и требований»¹²⁶.

В «Общем наказе» для губернаторов были определены границы их власти и действий. Губернатор, действуя в целом от имени императора, выдавал прямые распоряжение и предписания от своего имени, не отступая от законодательства. Также, губернатор не мог устанавливать сборы и налоги, не мог изменять приговоры суда.

Среди общих задач, которые стояли перед губернаторами, были названы следующие:

¹²⁴ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XII. № 10303; Шумилов М. М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. XIX века. М.: Прометей, 1991. 218 с.

¹²⁵ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XII. № 10303. § 1.

¹²⁶ Там же.

- всеми средствами способствовать утверждению и повышению народного благосостояния;
- следить, чтобы все законы и постановления исполнялись, прекращать любые их нарушения;
- осуществлять надзор за расходом государственных средств, систематически проверяя «состояние казны»;
- контролировать деятельность губернских и уездных учреждений и органов власти.

В случае любых нарушений законного порядка губернатор, не превышая границ своих полномочий, обязан принять все необходимые меры для прекращения противоправных действий и предотвращения совершения преступлений в будущем.

Губернатор должен был подать отчет высшему начальству о всех примененных мерах, обосновав их необходимость и проанализировав их влияние на положение в губернии и работу государственных управленческих структур¹²⁷.

По делам «казенным», «судебным» и другим, входящим в круг общего управления губернскими учреждениями, губернаторы должны были действовать через губернские правления, в которых они председательствуют, а также через учреждения различных ведомств, комиссий, комитетов, приказов общественного призрения¹²⁸.

II раздел «Общего наказа» определил полномочия губернатора как главы губернской администрации в сфере организации и контроля эффективного функционирования государственной управленческой системы областного и местного уровней.

Главный чиновник губернии должен был в установленном порядке заботиться об обнародовании и исполнении законодательно-правовых актов,

¹²⁷ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XII. № 10303. – § 2, 10.

¹²⁸ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XII. № 10303. – § 3.

подлежащих «общему в губернии сообщению и выполнению». Порядок обнародования зависел от субъектов, которым они адресовались, но почти всегда о новых нормативных положениях информировались прежде всего члены губернского правления. После этого текст документов в необходимом количестве экземпляров рассылался в низшие звенья для ознакомления и непосредственной реализации¹²⁹.

Губернатор должен был следить за соблюдением внутреннего распорядка в подведомственных ему присутственных местах, чтобы они «проводили заседание в определенные законами сроки, дни и часы», вовремя реагировали на протесты, замечания, напоминания или предложения губернского прокурора и представления губернских стряпчих.

«Начальник губернии» должен был контролировать, чтобы представление о разъяснении того или иного порядка «производства дел или по исполнению предписаний или требований», которые поступали в губернское правление от подчиненных ему учреждений низшего звена управления, готовились чиновниками как можно быстрее и посылались на места для предотвращения задержек в работе уездных властных институтов.

Учреждения, в которых председательствовал губернатор, должны были организовывать свою работу таким образом, чтобы не происходило задержек и все они работали в соответствии с определенным порядком¹³⁰.

При рассмотрении важных для государства, региона или общественности дел на заседаниях губернского правления, казенной палаты, палат уголовного или гражданского судов губернатор имел право приглашать губернского прокурора, привлекая его к решению важных проблем¹³¹.

Забываясь о слаженной работе всего управленческого аппарата на вверенной ему территории и «пытаясь вообще улучшить работу учреждений

¹²⁹ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XII. № 10303. – § 4, 5, 6.

¹³⁰ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XII. № 10303. § 9, 11, 13, 15.

¹³¹ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XII. № 10303. § 15.

своего ведения», «начальник губернии» должен был строго следить, чтобы чиновники не превышали власть, не совершали противоправные действия, следовали установленным правилам, соблюдали определенные формы и не задерживали ход и решение дел¹³². Любые замеченные недостатки, губернатор должен был немедленно устранять, заставляя «нерадивых чиновников» более старательно выполнять свои служебные обязанности.

Основными задачами руководителя губернии в области администрирования государственных властных учреждений были контроль за их функционированием и за деятельностью их работников. Проверять работу присутственных мест, губернаторы должны были и способствовать скорейшему решению дел, и заставлять чиновников вовремя выполнять их обязанности. Вид взыскания, которое накладывалось на государственных служащих и других работников управленческих структур, зависел от внутреннего распорядка того или иного властного учреждения. Но губернаторы «лично не могли быть ни в каком случае судьями, или же наказывать без суда»¹³³. В соответствии с «Общим наказом», непосредственно привлекать к административной ответственности мог лишь суд, хотя практика показывала, что чаще всего как раз это положение, не выполнялось.

«Общий наказ» установил порядок официальных отношений губернаторов с должностными лицами, государственными и общественными учреждениями. Составление и форма входящей и исходящей документации зависели от субъекта назначения.

Губернатор посылал отношения архиереям, губернскому предводителю дворянства, окружном генералу жандармского округа внутренней охраны. Губернские правления, палаты (казенная, судебные), приказы общественного попечительства, совестные суды, разные комитеты получали губернаторские предложения, а губернатор в свою очередь получал

¹³² ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XII. № 10303. § 9.

¹³³ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XII. № 10303. § 2.

от них представления. Уездным судам, магистратам, ратушам и городским думам губернатор давал распоряжения, они же на его имя адресовали рапорты и сообщения¹³⁴.

Таким образом, «Общий наказ» узаконил и укрепил установленный ранее порядок государственного управления губернией, расширил права и обязанности главы ее администрации, определил границы ответственности губернаторов. Канцелярия, губернское правление, специально создаваемые комиссии, комитеты и присутствия – все это органы, с помощью которых губернаторы выполняли свои функции¹³⁵.

2 января 1845 г. император Николай I подписал «Учреждение губернских правлений»¹³⁶.

Это был законодательный акт общероссийского характера, который включал в себя 12 глав (302 статьи), штаты, приложения. В соответствии с «Учреждением губернских правлений», в структуре правления должно было быть три отделения, разделенных на столы, возглавляемые столоначальниками. В ведении первого стола был контроль за деятельностью полиции и соблюдением законов, второе отделение осуществляло надзор за судопроизводством, а третье – занималось проблемами благоустройства, выполнением разнообразных повинностей.

В соответствии с «Учреждением губернских правлений» общие дела губернатора и губернского правления были распределены по трем категориям:

1) судебные дела, которые решались в губернском правлении коллегиальным путем большинством голосов (например, отдача чиновников под суд, наказания за незаконное шинкарство, вырубка леса, вопрос о подсудности и тому подобное);

¹³⁴ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XII. № 10303.

¹³⁵ Градовский А. Д. Начала русского государственного права... Ч. 3. Органы местного управления. СПб., 1904. С. 141.

¹³⁶ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XX. № 18580.

2) распорядительные («административные 1-го разряда») – дела, для окончательного решения которых требовалось утверждение губернатором;

3) дела исполнительные («административные 2-го разряда») – дела, которые для решения передавались в губернское правление, при этом участие губернатора не требовалось.

Также нововведением стала должность вице-губернатора в составе губернского правления, который возглавил первое отделение канцелярии губернского правления.

Закон частично размежевал функции должностных лиц внутри губернской администрации, очертив круг обязанностей каждого члена правления, отдельные полномочия губернатор передал вице-губернатору. Последний непосредственно возглавлял казенную палату, контролировал финансовые вопросы.

Во второй четверти XIX в. не было практически никаких изменений судебной системы. По своему составу и порядку исполнения обязанностей судебные органы были зависимыми и фактически не могли самостоятельно принимать решения¹³⁷.

В этот же период роль прокуратуры на местах, как и ранее, была незначительной. Низкая результативность работы совестных судов привела к фактическому прекращению их деятельности и полной отмене в 1852 г.

После образования в 1837 г. Министерства государственных имуществ в губерниях появились его структуры. К существующим звеньям сословного управления на местах добавились еще два органа:

- 1) палата государственных имуществ;
- 2) окружное управление государственными именными (одно на несколько уездов).

¹³⁷ Поскачей Т. А. Провинциальное чиновничество России... С. 168.

Эти структуры взяли на себя функцию, которая до этого входила в компетенцию казенной палаты, а именно, управление государственными имениями и государственными крестьянами. Это несколько сократило полномочия казенных палат, подвергшихся также и структурным изменениям. Лесные отделения ликвидировались, а хозяйственные – переименовывались в ревизионные¹³⁸.

Отнесение учреждений губернии к разным ведомствам провоцировало медлительность и волокиту в делах. Для повышения оперативности создавались различные коллегиальные и совещательные учреждения под председательством губернатора. В состав таких комитетов, комиссий и присутствий обычно, входили губернский прокурор, председатель казенной палаты, предводитель дворянства губернии, руководитель палаты государственных имуществ.

В политике Николая I четко прослеживается регламентация функций государственных учреждений и должностных лиц. Император считал, что прекрасно налаженный аппарат подобранных и обученных чиновников сможет регулировать жизнь общества. Это объясняет его желание создать из канцелярских служащих и классных чиновников однородную корпоративную категорию служащих.

Для решения данного вопроса 14 октября 1827 г. вышло «Положение о канцелярских служащих», которое однозначно связывало получаемые за службу преимущества с сословной принадлежностью.

Продолжением стали принятые соответственно в 1834 г. и 1835 г.: «Положение о порядке предоставления чинов по гражданской службе» и «Роспись должностей гражданской службы по классам от XIV до V включительно»¹³⁹. Предоставление чина стало основным инструментом

¹³⁸ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений... С. 188.

¹³⁹ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. X. № 8594.

правительственной политики при формировании желаемого состава бюрократии.

В соответствии с «Уставом о службе по назначению правительства»¹⁴⁰ происходило и повышение требований к чиновникам. В этом же документе были обозначены черты, необходимые российскому чиновнику. К важным преимуществам государственной службы можно отнести получение пенсии, которая была установлена в 1827 г. Семьям умерших чиновников предусматривалась помощь.

Предоставляя льготы государственным служащим, законодательство усиливало и их ответственность. За служебные нарушения и преступления чиновников применяли разные виды взысканий.

Борьба со злоупотреблениями чиновников была характерной для периода правления Николая I. Генерал-губернаторам принадлежала едва ли не основная роль в этом процессе. Они должны были не только лично контролировать рассмотрение и решение таких дел судами, но и употреблять все возможные меры для предотвращения служебных преступлений¹⁴¹.

Генерал-губернатор в определенные дни недели принимал как письменные, так и устные жалобы на действия своих подчиненных, следя, чтобы они имели под собой веские основания¹⁴².

Но основным видом административного контроля были инспектирование функционирования учреждений и присутствий подчиненных ему губерний. Чиновников, виновных в служебных нарушениях, генерал-губернатор имел право привлекать к административной ответственности, применяя к ним разные виды взысканий (штрафы, выговоры тому подобное)¹⁴³.

¹⁴⁰ Устав о службе по определению от правительства // СЗ РИ. Т. 3. Свод уставов о службе гражданской. Кн. 1. Издание 1896 г.

¹⁴¹ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. IX. № 7232.

¹⁴² Рассолов Г. А. Институт генерал-губернаторства в Российской империи... С. 128.

¹⁴³ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XVIII. № 17073.

Решение о временном отстранении чиновника от исполнения служебных обязанностей окончательно утверждалось начальником губернии¹⁴⁴.

При увольнении чиновника со службы, запрете ему продолжать дальнейшую службу (как гражданскую, так и военную), отстранении его от службы решение генерал-губернатора поступало на ревизию в Сенат, который и принимал окончательное решение о применении этих видов наказания¹⁴⁵.

В середине XIX в. актуальным стал вопрос по кодификации нормативно-правовых актов, которые регламентировали функционирование должности генерал-губернатора как полноценного государственного института. И хотя регионы, в которых существовали генерал-губернаторства, существенно отличались друг от друга, а император определял лично пределы полномочий каждого генерал-губернатора, все же были обязанности и задачи общие, для всех чиновников этого уровня.

В 1853 г. вступила в силу «Общая инструкция генерал-губернаторам». Целый ряд губерний получил «особое учреждение». В соответствии с положениями этой инструкции генерал-губернатор был «охранником неприкосновенности верховных прав самодержца, пользы государя и точного исполнения законов и распоряжений высшего правительства во всех частях управления во вверенном ему крае»¹⁴⁶.

С министерствами у генерал-губернаторов складывались деловые отношения на равных: он не должен был «отчитываться» перед министрами, а только «доводить до их сведения» информацию о принятых мерах по выполнению императорских велений.

Перед принятием решения о любых нововведениях на территории, которая входила в состав генерал-губернаторства, центральные ведомства

¹⁴⁴ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XXVII. № 26209.

¹⁴⁵ СЗ РИ. Т. XV. 1857. Ст. 68, 1209.

¹⁴⁶ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XXVIII. № 27293. § 2.

должны были предварительно узнать «рассуждения и выводы» генерал-губернатора. Свои распоряжения подчиненным органам на местах министерства передавали через генерал-губернатора, который решал только самые важные вопросы регионального управления.

Главными задачами генерал-губернаторов назывались высший надзор и постоянные ревизии подведомственных учреждений.

Инструкция мало изменила объем полномочий и функций генерал-губернатора. Однако с появлением этого документа по должности генерал-губернатора «законодательно была закреплена функция политического надзора и политического руководства местной администрацией и обществом»¹⁴⁷.

Генерал-губернатор должен присматривать за дворянами – представителями «первого в государстве» сословия, чтобы их «жизни подходило их происхождению и было примером для других состояний».

«Общая инструкция» теснее подчинила генерал-губернаторов центру, определила наиболее общие направления их деятельности, сделала их служебные обязанности универсальными. В определенной степени, она устраняла персонификацию этой должности, деятельность генерал-губернаторов по общим вопросам государственного управления упорядочивалась и регламентировалась без оглядки на лица¹⁴⁸.

Через генерал-губернаторов правительство обеспечивало исполнение законов и распоряжений, получая через них информацию о необходимом для региона. Генерал-губернатору разрешалось устранять все, что не согласовывалось с политикой правительства¹⁴⁹. Главный правитель края направлял деятельность местных учреждений и должностных лиц в соответствии с позицией верховной власти¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Михеева Ц. Ц. Эволюция института губернаторства... С. 157.

¹⁴⁸ Шандра В. С. Генерал-губернаторства в Україні ... С. 25.

¹⁴⁹ Андреевский И. О наместниках, воеводах и губернаторах... С. 136.

¹⁵⁰ Градовский А. Д. Исторический очерк учреждения... С. 325.

Вторая четверть XIX в. стала временем окончательного оформления чиновничества. Мероприятия Николая I способствовали усилению социальной однородности чиновничества, повышению его образовательного и профессионального уровня. Нормативно-правовые акты, принятые во второй четверти XIX вв., очертили правовой статус главных должностных лиц местного аппарата управления и большинства органов и учреждений власти губернского и уездного уровней, определили их место в общей конструкции системы власти. В целом политика императора в области управления обусловила рационализацию всего административного механизма.

Таким образом, в первой половине XIX в. продолжался процесс совершенствования системы имперских властных структур.

За время правления Александра I трансформации в как центральном, так и в местном государственном управлении, модернизировали политические институты Российской империи. В это же время интенсивно формировался аппарат государственных служащих, появилась новая структура взаимоотношений провинции и центра, менялись условия службы, повышался статус гражданской службы. Увеличиваясь количественно, штат служащих местных государственных учреждений, приобретал большую структурность с чертами отдельной социальной группы. Местные государственные учреждения были распределены между соответствующими министерствами, что определенным образом раздробило систему местного управления, которое лишилось единоначалия губернатора. Сформированная министерская система управления ликвидировала остатки децентрализации, но не уменьшила бюрократизм, волокиту и взяточничество в деятельности губернских учреждений.

Во второй четверти XIX в. окончательно сформировалась губернаторская модель управления с высокой степенью централизации и бюрократизации. Контроль за деятельностью местных органов власти осуществлялся с помощью инициированных центральной властью «ревизий

губернаторского корпуса» и проводимых губернаторами проверок уездного уровня власти. Чиновничество превратилось в самостоятельную прослойку общества, которое создало свою систему ценностей и норм поведения.

§ 3. Канцелярия Таврического губернатора в системе региональных органов власти

Современный уровень состояния государственной власти (опыт работы, состав и функции законодательных и исполнительных органов) – это результат эволюции и совершенствования многолетней практики, в том числе и имперского периода.

В конце XVIII – первой половине XIX в., то есть во времена становления бюрократической системы государственной власти Российской империи, произошла перестройка всего государственного административного аппарата от центрального до регионального (губернского) уровня, окончательное установление иерархии должностных лиц и обязанностей отдельных групп чиновников.

Слова «губерния», «губернатор» появились в административно-территориальной номенклатуре Российской империи еще в начале XVIII в. с изданием Петром I указа о разделении страны на губернии 18 декабря 1708 г.¹⁵¹ С юридической точки зрения к определению понятия «губерния» подходит А. Д. Градовский¹⁵².

На территории, исследуемой в диссертационной работе, состав губернских учреждений начал формироваться с начала XIX в., представляя собой трехступенчатую систему управления: генерал-губернаторство – губерния – уезд.

¹⁵¹ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. IV. № 2218.

¹⁵² Градовский А. Д. Начала русского государственного права... С. 174.

В первой половине XIX в. Крым, безусловно, имел отличия от центральных регионов Российской империи в социальной структуре, формах землевладения и землепользования, этнической пестроты и т.п. Процесс ассимиляции проходил путем введения общероссийских обычаев и порядков, структуры управления, полномочий чиновников.

Образование генерал-губернаторства в начале XIX в. имело целью ликвидировать различия в социальном и административном устройстве от центральных регионов Российской империи. Для усовершенствования системы управления была использована новая модель высших эшелонов исполнительной власти – министерская.

Присоединение Крыма к России было законодательно закреплено в 1783, а 2 февраля 1784 г. Приказом императрицы Екатерины II в была основана Таврическая область. Это событие гарантировало безопасность южных границ государства и, соответственно, создавало условия для успешного хозяйственного развития земель и территорий, вошедших в состав Российской империи (в Приложении 1 приведена карта Таврической области 1783–1802 гг.).

Управление местными административными органами пограничных, окраинных, многонациональных территорий влияет на целостное существование великой державы. Крым был и остается очень неоднородным в демографическом отношении регионом страны. Значительные изменения в его народонаселении как раз и проходили в последней четверти XVIII – начала XX в. Процесс ассимиляции присоединенных территорий путем введения общих правил регионального упорядочения, привел к определенным изменениям в административных структурах уровня губернии.

С XVIII в. в России главами местных администраций были губернаторы. Таврическая губерния, образованная по приказу Александра I от 8 октября 1802 г. не стала исключением: высшим представителем административной и политической власти стал губернатор, которого назначал

российский император для осуществления общего надзора за исполнением законов и деятельностью учреждений (в Приложении 2 приведена карта Таврической губернии 1802–1853 гг.). Кроме этого, губернатор назначал должностных лиц ведомства Министерства внутренних дел России, утверждал кандидатуры на выборных должностях, представлял отчеты о состоянии губернии, пользовался правом издания обязательных постановлений.

Выполнял свои функции губернатор с помощью административных учреждений: канцелярии губернатора, губернского правления, присутствий. Канцелярия Таврического губернатора (далее – Канцелярия) начала деятельность в июне 1803 г. Именно через Канцелярию осуществлялось взаимодействие с высшими и нижестоящими учреждениями, на нее возлагали обязанности по составлению всевозможных отчетов, сообщений, ведению переписки.

Исследованию истории генерал-губернаторства, основанного на юге Российской империи, рассмотрению формы его управления, структуры канцелярий генерал-губернаторов, должностных функций чиновников, посвящена монография украинской исследовательницы В. С. Шандры¹⁵³. Она остановилась на анализе особенностей Канцелярии Новороссийского и Бессарабского генерал-губернаторств как высших государственных учреждений регионального уровня.

Надо отметить, что после вхождения Крыма в состав Российской империи происходил ряд изменений относительно управления и подчинения органов государственной власти в регионе.

Первоначально малонаселенные земли не нуждались многозатратной административно-территориальной организации сообщества. Екатеринославскому и Таврическому генерал-губернатору графу Г. А. Потемкину, который получил здесь высшую государственную должность как

¹⁵³ Шандра В.С. Генерал-губернаторства...

награду за успехи в российско-турецкой войне 1768–1774 гг., предоставлялись военные и гражданские полномочия. Главным направлением его политики стало заселение края и его хозяйственное освоение¹⁵⁴.

По планам Г. А. Потемкина, в течение его 17-летнего правления укреплялись границы, строились города-порты, реорганизовывалась армия, создавался Черноморский флот.

С приходом к власти императора Павла I была восстановлена Новороссийская губерния во главе с военным губернатором (1796 г.). В ее состав вошел и Крымский полуостров. Новороссийский военный губернатор получил те же обязанности, которые выполнял наместник: укрепление границ, хозяйственное освоение края и обеспечение жизнедеятельности местного населения, сохранял за собой и военные полномочия.

Управлять такими обширными территориями как Новороссия и Крым было крайне сложно, что привело к пересмотру административно-территориального деления при императоре Александре I.

Учитывая «особенность населения и торговлю» в 1802 г. были образованы губернии:

- Николаевская (4 уезда),
- Екатеринославская (6 уездов)
- Таврическая (7 уездов)¹⁵⁵.

Градоначальники, назначаемые сюда императором из высших чиновников, пользовались особыми инструкциями и управляли городами, как отдельными административными территориями. В коммерческих делах они подчинялись министру коммерции, в гражданских – министру внутренних дел в судебных – генерал-прокурору Сената.

¹⁵⁴ ГАРК. Ф. 801.

¹⁵⁵ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXVII. № 20449.

Только Таврическая губерния находилась на особом положении¹⁵⁶. Необходимо сказать несколько слов о том, что представлял собой этот «особый статус» губернии, закрепленный на законодательном уровне.

Поскольку Таврическая Губерния представляет в «положении своем особенные виды к населению ея и расширению торговли», то, по указу Александра I, предполагалось со временем создать в «пользу ея» особенные учреждения, предоставив им определенные коммерческие выгоды и льготы.

Для успешной реализации задуманного было принято решение о заблаговременном изменении правил гражданского управления губернией. В частности, все гражданское руководство Таврической губернии разделялось на две части: одна – Таврическое губернское правительство, управляющее всеми гражданскими и казенными делами, другая – Гражданский и Уголовный суд, отвечающие за все дела «тяжебные и уголовные».

Дела в Таврическом губернском правительстве распределялись между двумя экспедициями: исполнительной (дела, обычно относящиеся компетенции Губернского правления) и казенной (дела «экономические» и «казенные»). В первой председательствовал губернатор и присутствовали два советника, второй управлял вице-губернатор, заседали два советника и губернский Казначей.

Любое дело, поступающее в губернское правительство, должно было передаваться в экспедицию по существу вопроса. Далее экспедиция собирала необходимые сведения, и, в случае отсутствия «особенной важности», могла решить вопрос в соответствии с законом и исполнить; если же дело требовало общего решения, то оно, с приложением разъяснений, пояснений и «мнения» передавалось полному или общему собранию правительства, в котором губернатор – президент, вице-губернатор занимал место вице-президента, а советники и губернский казначей – члены собрания. Принятие решение

¹⁵⁶ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXVII. № 20449.

должно проходить коллегиально, «по большинству голосов». Жалобы на такие решения общего собрания принимались только Правительствующим Сенатом.

Кроме того, по указу императора в Таврическое губернское правительство включались дополнительные члены – два асессора, состоящие «в особенной зависимости Начальствующего в Губернии», в их обязанности которых входили командировки для проведения расследований на местах по важным случаям, для осмотра присутственных мест и для ревизии дел.

Таврический гражданский и уголовный суд действовал на общих основаниях и в порядке, установленном для всех гражданских и уголовных палат, а в Таврическом правительстве в соответствии с Учреждением о губерниях полагался прокурор 6 класса.

Общим было и учреждение в Таврической губернии Приказа общественного призрения, которым управлял губернатор при поддержке губернского предводителя дворянства.

Отметим, для придания «управлению и населению» Таврической губернии большего «единства и силы», под единоличное управление гражданского губернатора попали городские и сельские полиции, а имеющиеся на местах воинские инспекторы должны были взаимодействовать с ними только по «встречающимся взаимным нуждам».

В указе особое внимание было уделено и урегулированию ситуации с делами, относящимися к ведению Земской полиции. Так, в каждом уезде Таврической губернии на общих основаниях предусматривался нижний земский суд, в котором при земском исправнике полагалось четыре заседателя, определяемые от дворянства, но, учитывая, что из «татарских дворян мало еще таких, кои бы знали российский язык и могли отправлять дела по узаконенному порядку», указом было определено, что в каждом нижнем земском суде должны быть два заседателя из российских дворян или же, если таких не оказалось, губернское правительство должно было назначить на эти места «от себя достойных людей».

Интересно правило, введенное для того, чтобы переселяющиеся в Таврическую губернию иностранцы, не были затруднены «развлечением дел их по разным присутственным местам». В частности, было принято решение не создавать уездные суды, а решать все дела в губернском правительстве и в гражданском и уголовном судах (исключения были сделаны для Днепроовского и Мелитопольского уездов). Не полагались ни уездные, ни нижние земские суды в Тмутараканском уезде, в котором на особых, неприкосновенных правах находилось войско Черноморских казаков. По указу для него полагалось иметь «особенное войсковое правительство», подчиненное Таврическому губернскому правительству. По аналогии осуществлялось и управление расположенного в Балаклаве, так называемого, Греческого пехотного батальона.

Для содержания в порядке полиции в 4-х городах: губернском Симферополе (Акмечете) и уездных Перекопе, Евпатории (Козлове) и Феодосии (Кефе), также в городах уездов не имеющих: Севастополе, Бахчисарае, Карасубазаре, Керчи и Ениколе, – назначались городничие.

На всю Таврическую губернию полагалось только два уездных казначея (один – в Симферополе, другой – в Перекопе).

Принимая во внимание возможно большое количество документов, требующих перевода с татарского языка, указом предусматривалось включение переводчиков в штаты Таврического губернского правительства, судов, всех уездных присутственных мест.

Было предусмотрено сохранение на «прежних положениях» существующих магистратов и ратушей, переведенного из бывшей Екатеринославской губернии в Карасубазар суда для католических дел, и духовного магометанского суда, учрежденного по особому штату в 1794 г.

И, наоборот, учрежденный в 1797 г. на Таврическом полуострове консулат «для покровительства торговли и для выдачи паспортов

приезжающим иностранцам» был упразднен, в связи с возложением этих обязанностей на Таврического губернатора.

Как следствие была создана более динамичная и эффективная, по сравнению с центральными губерниями, структура местной власти, способная реагировать на постоянные изменения, свойственные пограничным зонам.

Главным начальником края Александр I назначил кронштадтского коменданта, архангельского губернатора генерал-лейтенанта С. А. Беклешова (1752–1803)¹⁵⁷.

Управление Крымским полуостровом осуществлял другой сановник, И. И. Михельсон, который был одновременно и командиром Смоленского драгунского полка¹⁵⁸.

Каждую из губерний возглавлял гражданский губернатор, который подчинялся военному. Основная задача власти заключалась в установлении внутренних границ на уровне губерний и уездов и учреждении соответствующих иерархически структурированных учреждений, в первую очередь полиции.

Для обустройства губерний выделялись 10 тыс. руб. и рекомендовалось руководствоваться образцовым штатным расписанием, по которому были созданы все губернии империи (общим числом 51), но разрешалось и отступать от него, если этого требовали местные обстоятельства.

Имперская потребность в эффективном управлении влияла на формирование структуры власти на пограничном юге. Принимался во внимание и социальный и этно-конфессиональный состав населения, сильно отличающийся от внутренних губерний России. Не вдаваясь в статистические подсчеты из-за отсутствия таких для всех этносов, назовем только основные

¹⁵⁷ Иконников В. С. Александр Андреевич Беклешов (1743-1808) малороссийский военный генерал-губернатор, киевский военный губернатор, генерал-прокурор: [Биогр. очерк] / [Соч.] В. С. Иконникова. Киев, 1890. 50 с.

¹⁵⁸ Ореус И. И. Иван Иванович Михельсон, победитель Пугачева, 1740–1807 // Русская старина. 1876. Т. XV. С. 192–209.

народы, которые проживали здесь в XIX в.: русские, украинцы, крымские татары, греки, итальянцы, поляки, французы, немцы, болгары, сербы, молдаване, венгры, турки, евреи, швейцарцы, шведы и другие. Иммигранты несли на эту территорию новый уклад жизни, хозяйственные, правовые, религиозно-культурные традиции.

Наряду с иностранной распространялась и внутренняя миграция. На землях юга России царила атмосфера предприимчивости и коммерческой конкуренции, ориентированность на рыночное общество и полиэтничность, поэтому край необходимо было интегрировать в экономическое пространство империи. Для этого на смену администраторам французского происхождения (А. Е. Ришелье и О. Ф. Ланжерон), которые выполнили задачи по колонизации южного края, пришли русские сановники. Правительство решило изменить разнонаправленное управление, для чего и было создано Новороссийское и Бессарабское генерал-губернаторство¹⁵⁹.

Назначение новороссийским генерал-губернатором и бессарабским наместником М. С. Воронцова также засвидетельствовало изменение политического курса на всестороннее интегрирование региона в состав империи. Князь, по мнению императора, был способен усилить положительные тенденции в развитии.

Передав управление в руки М. С. Воронцова (1786–1856), опытного государственного и военного деятеля, как отмечает Шандра В. С., «верховная власть ожидала активного подчинения его центру»¹⁶⁰. Императоры высоко ценили его военные и административные способности, Николай I назначил М. С. Воронцова членом Государственного совета.

В административном обустройстве Новороссийское и Бессарабское генерал-губернаторство имело особенности, в частности, в отношении

¹⁵⁹ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXXVIII. № 29031.

¹⁶⁰ Шандра В. С. Генерал-губернаторства ... С. 189

властных полномочий главного правителя, много внимания уделялось налаживанию систем подчинения государственных институтов.

От губернаторов и градоначальников требовалось подавать годовые отчеты, которые в обязательном порядке направлялись в Министерство внутренних дел и в канцелярии начальника края. Губернаторы и градоначальники согласовывали важнейшие управленческие решения, прежде всего те, что касались полиции.

Право генерал-губернатора влиять на формирование штатных расписаний поддержал Николай I в 1826 г., рекомендовав министру внутренних дел при заключении штатов губернских учреждений учитывать мнение главных правителей краев. М. С. Воронцов принимал участие в назначении и смещении с должностей губернаторов, которых он знал лично.

Сочетание министерского, вертикального и местного, горизонтального администрирования продолжалось и на протяжении следующего десятилетия, что способствовало становлению эффективного управления на местах и усилению контроля центральной власти за местными социальными процессами. Примечательно, что систематический контроль за политической безопасностью здесь начался значительно позднее, чем в других генерал-губернаторствах, например, как уже отмечалось выше, даже паспортная система контролировалась на уровне губернаторской власти.

После военно-политического утверждения империи на Черном и Азовском морях важной сферой деятельности М. С. Воронцова стало обустройство портов – южных морских ворот, которые должны были стать центрами международной торговли. Международный статус требовал адекватной инфраструктуры портов, развития внутренней торговли и улучшение путей сообщения.

М. С. Воронцов ставил высокие требования перед сельским хозяйством, которое не успевало за опережающими темпами торговли. Становилось очевидным, что регион нуждался в новой политике и

административно-структурных изменениях, без которых нельзя было достичь успеха. Поэтому среди направлений деятельности генерал-губернатора, таких как дипломатическая, военная, просветительская и культурная, предупреждение инфекционных заболеваний, предотвращения последствий неурожаев, приоритетное значение придавалось обеспечению торгово-хозяйственного развития региона.

В ходе осуществления социально-экономических преобразований генерал-губернатор становился, по сути, буфером между центром и регионом, должен постоянно прибегать к компромиссам.

Важным направлением имперской политики М. С. Воронцова можно считать обустройство полиэтничного населения, которое делилось на автохтонное (старожильческое) и переселенцев.

Замечания генерал-губернатора, одобренные 8 сентября 1823 г. Государственной канцелярией «Положения проекта для татар-поселян Таврической губернии», в большинстве своем направленные на понимание со знатью, были вынесены на рассмотрение Государственного совета. Ими учитывались исторические традиции края: свободные татары-земледельцы приравнивались к государственным крестьянам¹⁶¹. Для ускорения межевания, которое регулировало бы локальное землепользования, особенно в Крыму, Симферопольская межевая комиссия была переименована в Таврическую и переведена в 1833 г. в Одессу, а ее распорядительная деятельность подчинена генерал-губернатору¹⁶².

Второй после потемкинской интеграции этап расширения прав и привилегий крымской знати начался с созданием при Таврическом дворянском губернском собрании комиссии, которая изучала представленные крымскими татарами и греками документы. Те, кто не оформил свои сословные права, обращались к М. С. Воронцову с просьбой продолжить

¹⁶¹ Шандра В. С. Генерал-губернаторства ... С. 194.

¹⁶² ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. VIII. № 6130.

сроки поисков, и они затянулись вплоть до 1837 г., то есть, генерал-губернатор как властная инстанция, определял политику правительства местных этносов.

В 1829 г. во время рассмотрения Комитетом министров ходатайства татарских дворян Таврической губернии о предоставлении права избираться в нижних земских судах, М. С. Воронцов высказался категорически против, объясняя это их необразованностью и несовершенным владением русским языком. Но уже в 1835 г., когда рассматривалось представление Таврического губернатора, он изменил свое мнение и позволил крымско-татарским мурзам принимать участие в дворянских выборах, считая такое мероприятие временным, обусловленным стремлением «взбодрить численное состояние края»¹⁶³.

Относительно взаимопонимания с мусульманским духовенством были определенные сложности. В 1836 г. М. С. Воронцов не поддержал стремление закрепить за собой вакуфное имущество в Крыму. По убеждению генерал-губернатора, от духовенства требовалось доказать свое право на собственность. В 1839 г. комитет министров, рассматривая это вопрос и приняв позицию М. С. Воронцова, поручил Таврическому губернскому прокурору лично проследить за проведением торгов по откупам вакуфных земель, которые проходили в Таврическом магометанском духовном правлении¹⁶⁴.

Определенные проблемы существовали в отношениях с менее лояльными ногайцами, часть из которых была вывезена из Анапы в Таврическую губернию (около 1,5 тыс. ревизских душ) и присвоена офицерами-помещиками, а впоследствии отпущена и переведена в категорию государственных крестьян с названием «хлеборобы ногайского племени». Они, поставляли рекрутов и платили подушное, хотя другие жители Крыма магометанского вероисповедания, начиная с 1796 г., рекрутов армии не

¹⁶³ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. IV. № 2808; Т. X. № 8676.

¹⁶⁴ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XI. № 9245; Т. XIV. № 12829.

поставляли. Император перевел выяснение этого вопроса на М. С. Воронцова, который считал, что татары, хотя и не поставляют рекрутов, однако постоянно комплектуют военные формирования (дивизионы, полки), а потому просьба уполномоченных от «хлеборобов ногайского племени» была отклонена.

По совету М. С. Воронцова учитывалось то обстоятельство, что татары и ногайцы – прирожденные всадники, а поэтому из них лучше формировать конные полки. Поскольку они другой веры, и служба может всколыхнуть их давний воинственный дух, то стоит эти полки располагать попеременно с русскими, из коренных россиян следует назначать и полковых командиров¹⁶⁵.

Исследования исторического прошлого края также связано с инициативами М. С. Воронцова, в частности проходил сбор документов, касавшихся Крымского ханства для обоснования его присоединения к России. Широкое культурное освоение края, которому предшествовали военно-политические мероприятия, осуществлялось путем открытия музеев, библиотек, образовательных учреждений, научных обществ, написания исторических исследований.

Политика Российской империи на юге воплощалась благодаря таким административно-политическим формам управления, как военные губернаторства, градоначальства и генерал-губернаторства.

В частности, генерал-губернаторства должны были обеспечить социально-экономические преобразования, учитывая местные особенности: полиэтничный состав населения, его политические и культурно-хозяйственные традиции, что способствовало бы ускорению освоения малозаселенного края с огромным земельным фондом. Образование Новороссийского и Бессарабского генерал-губернаторства подтверждает экономический интерес империи к этому региону.

¹⁶⁵ Шандра В. С. Генерал-губернаторства ... С. 175

С назначением на должность генерал-губернатора М. С. Воронцова началась постепенная аккультурация края по всем направлениям – как административно-политическому, социально-экономическому, так и образовательно-культурному. Это проявлялось в усиленной защите интересов российского рынка, контроле за деятельностью городских органов власти, дворянских учреждений, законодательном нормировании социально-политического положения нерусских этносов.

Преемники М. С. Воронцова с не меньшим успехом продолжали начатую им практику имперского регионального управления и интеграции края.

Деятельность этого надгубернского института власти была призвана, с одной стороны, обеспечивать проведение политики укрепления атмосферы предпринимательства и смещение экономического центра на юг, потому что именно через него осуществлялось взаимодействие российской экономики с европейской, а с другой, – ввести в крае общероссийские законы путем усиления и поддержки российского элемента в экономике, торговле, а особенно благодаря распространению среди местных этносов элементов российской культуры.

Отдельное внимание следует уделить деятельности Канцелярии Новороссийского и Бессарабского генерал-губернатора, которая формировалась с учетом задач, которые выполняли главные начальники края.

В основе ее деятельности традиционно лежал единоличный, а не коллегиальный принцип управления, важнейшие решения принимал только генерал-губернатор. Он определял также оптимальное количество чиновников, исходя из круга проблем и приоритетов своей деятельности. Центральные ведомства в основном не возражали против высказываемых главными правителями края предложений по ее личному и количественному составу.

Канцелярия традиционно делилась на чиновников высшей квалификации, которые выполняли поручения генерал-губернатора, и служащих, в обязанности которых входила техническая канцелярская работа. Первые из них наработывали законодательные проекты, предоставляли достоверную информацию о важнейших социально-политических процессах и тенденциях их развития, проводили формальные расследования, организовывали и направляли становление новых направлений хозяйственной деятельности, осуществляли надзор и контроль по социально-политическому и хозяйственному состоянию региона. Небольшое количество чиновничьего аппарата компенсировалось достаточно высоким профессиональным уровнем чиновников.

Большое внимание уделяли проблемам общегосударственного стратегического значения: урегулированию торгово-хозяйственных, этносоциальных и этнонациональных, дипломатических вопросов, организации противоэпидемических и профилактических мероприятий. Для улучшения торгово-хозяйственного положения региона тесно сотрудничали с самоуправляющимися органами, которые в свою очередь, предоставляли средства для содержания генерал-губернаторской канцелярии.

Административными учреждениями губернского уровня в Таврической губернии были Канцелярия Таврического гражданского губернатора и Таврическое губернское правление.

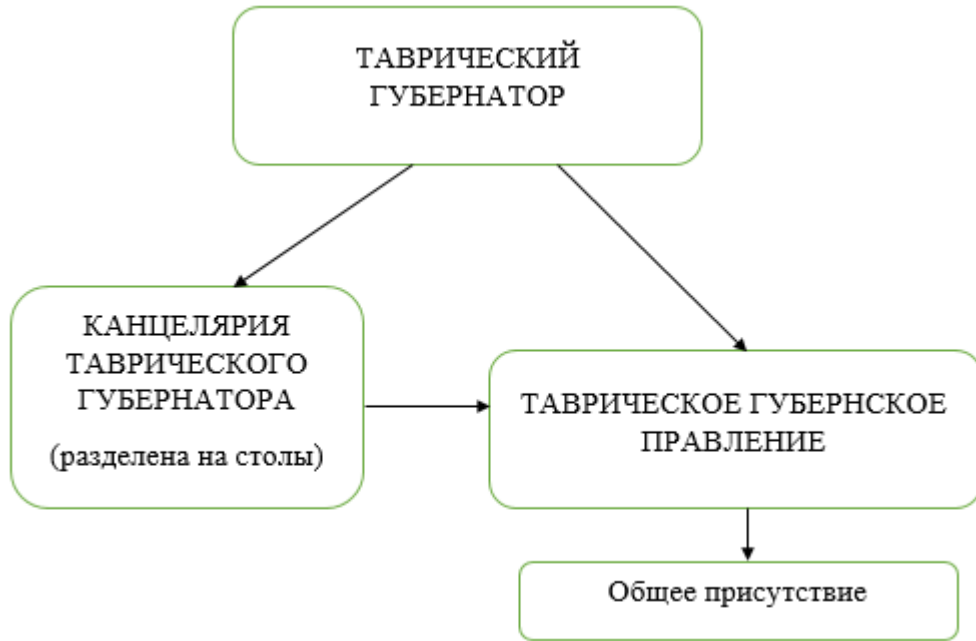


Рис. 1. Органы управления Таврической губернией
Подготовлено автором.

По вопросу первостепенности создания губернского правления и канцелярии губернатора, ответ находим в указе «О составе Присутственных мест в губерниях»¹⁶⁶.

Упомянутые учреждения в начале XIX в. были основными звеньями, которые представляли, с одной стороны, власти на местах, а с другой – выступали тем исполнительным органом, через который осуществлялась государственная власть империи вообще.

Итак, Таврическое губернское правление входило в систему исполнительных органов Министерства внутренних дел, формально подчиняясь непосредственно Сенату, фактически – губернатору, который возглавлял его. На Таврическое губернское правление возлагались следующие основные функции:

- обнародование указов Сената и других центральных органов царского правительства;

¹⁶⁶ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXVI. № 20004.

– надзор за административно-полицейскими, фискально-финансовыми, судебными органами государственного управления.

Канцелярия Таврического гражданского губернатора выполняла следующие функции: рассмотрение секретных дел; переписка; составление годовых отчетов; выдача заграничных паспортов и прочее.

Именно указанные учреждения считались основным звеном, задачей которой было оперативное управление губернией и принятие для этого непосредственно на местах взвешенных управленческих решений, внедрение которых вполне зависело от организации делопроизводства в этих учреждениях.

Канцелярия Таврического гражданского губернатора – административное учреждение с единоличной формой управления, где решения по тому или иному вопросу губернатор принимал самостоятельно. Таврическое губернское правление – орган с коллегиальной формой управления, который реализовывал решения высших уполномоченных лиц и учреждений общим «присутствием».

На существенную разницу в процессе работы с документами в «присутственных местах» и в канцелярии «начальствующих лиц» обратил внимание еще в середине XIX в. в своем исследовании В. Н. Вельдбрехт¹⁶⁷.

Автор определяет отличия в процессах создания документов и документооборота в этих административных учреждениях путем анализа их структуры, должностного состава, степени его подчиненности и круга выполняемых ими задач.

Коллегиальный способ управления определил структуру правления, где каждое отделение «удерживает свою самостоятельность», несет ответственность за состояние дел в своем отделении и докладывает об этом «присутствию», а «начальник» учреждения только осуществлять общий

¹⁶⁷ Вельдбрехт В. Н. Общие основания ...260 с.

надзор за их деятельностью. Зато в канцелярии гражданского губернатора все должностные лица «соединяются под начальство Правителя Канцелярии», а решение принимает «начальствующее лицо», то есть губернатор¹⁶⁸.

Следовательно, порядок и содержание процессов работы с документами в указанных учреждениях Таврической губернии был предопределен структурой самих учреждений (состав «штатов» канцелярий); формой их управления (единоличной или коллегиальной).

Выделим основные периоды реорганизации указанных административных учреждений Таврической губернии первой половины XIX в.:

1) первое десятилетие XIX в. – от времени образования Таврической губернии до законодательного закрепления реформаторских процессов относительно ветвей государственной власти всех уровней манифестом «Об общем учреждении Министерств» (1811 г.): отсутствие четкого разделения учреждений на структурные подразделения, определение должностных обязанностей чиновников только по названию их должности, использование в работе вновь созданных административных учреждений губернии норм общероссийского коллежского делопроизводства прошлого века (в названиях документов, названиях должностей чиновников);

2) 10–20-е годы XIX в. – времени самостоятельного поиска высшими чиновниками генерал-губернаторства и губернии оптимальной модели структуры административных учреждений губернии, предложение практического воплощения собственных проектов относительно структуры и рациональной организации работы губернских административных учреждений, регламентации должностных обязанностей чиновников по собственной инициативе без заверения таких норм на уровне общеимперского законодательства: разделение административных учреждений Таврической

¹⁶⁸ Вельдбрехт В. Н. Общие основания ... С. 14.

губернии на отделения и столы с определением для них основных функций и распределение должностных обязанностей чиновников;

3) 30-е годы XIX в. – период реорганизации существующих административных учреждений, отраженных в соответствующих нормативных актах 1837 г.;

4) 40–50-е годы XIX в. – время модернизации существующих органов государственной власти и поиске путей рационализации процессов делопроизводства в них путем совершенствования созданной нормативной базы (после 1845 г.).

Таврическое губернское правление в первое десятилетие XIX в. использовало общеимперские узаконения, введенные с принятием «Учреждением для управления губернией» (1775 г.). Специфической особенностью структуры административных учреждений Таврической губернии была созданная в 1797 г. Комиссия для разбора споров по землям и для определения повинностей на Крымском полуострове.

Данный орган более 10 лет занимался решением споров о праве землевладения вплоть до его ликвидации по указу императора Александра I от 13 сентября 1801 г. В фонде¹⁶⁹ сохранились протоколы заседаний комиссии и отчеты о работе; прошения жителей полуострова о возврате имущества, отобранного в казну и присвоенного помещиками; дела об оспаривании прав на землю и имения; дарственные грамоты дворянам на владение имениями и землями.

Анализ структуры административных органов Таврической губернии следует начинать, имея полное представление о возложенных на них функциях, среди которых одной из основных оставалась в любое время – делопроизводственная, то есть организация процессов работы с документами.

¹⁶⁹ ГАРК. Ф. 24.

Как отмечал В. Н. Вельдбрехт, состав канцелярии учреждения пропорционально зависел от количества дел, которые были у нее на рассмотрении. Анализируя «канцелярское устройство», исследователь останавливается на определении должностных обязанностей чиновников в канцеляриях от самого низкого уровня, в которых работа с документами возлагается только на писаря, и заканчивая особыми канцеляриями при департаментах министерств¹⁷⁰.

Согласно «Табели о рангах» от 24 января 1722 г., по которому «родовитость» не принималась во внимание при назначении на должность и прохождении службы¹⁷¹, все уровни государственного управления в Российской Империи затрагивало распределение государственной службы по классам от 14 до 5.

Согласно указа «О расписании должностей гражданской службы по классам, от 14 до 5 включительно»¹⁷² (1835 г.) все лица, имевшие право занимать государственные должности, были разделены на три разряда, в соответствии с наличием аттестатов (1-2 разряд), их отсутствием (3 разряд) и уровнем аттестатов (1 разряд – имеющие аттестат высших учебных заведений, 2 разряд – имеющие аттестат средних учебных заведений). Но в основе деления на классы продолжало сохраняться, как отмечает П. А. Зайончковский, сословное начало, где наибольшие преимущества обычно предоставлялись дворянству¹⁷³.

Понимание, что управление должно осуществляться чиновниками, имеющими высокие профессиональные знания, а, следовательно, и соответствующий уровень образования, правительство закрепило на нормативном уровне следующее: «К должностям, требующим юридических и

¹⁷⁰ Вельдбрехт В. Н. Общие основания ... С. 14.

¹⁷¹ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. VI. № 3890.

¹⁷² ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. X. № 8594.

¹⁷³ Зайончковский П. А. Правительственный аппарат... с. 33.

других познаний, определять таких только, кои окончили курс в общественном или частном училище» (1802 г.)¹⁷⁴.

Введение «Положения о производстве в ученые степени» (1819 г.) и подтверждение его «Уставом о службе гражданской», изданного в «Своде законов Российской империи» 1842 г., подчеркивало, что «ученые степени открывают путь к поступлению на гражданскую службу»¹⁷⁵.

Лица, закончившие высшие учебные заведения, могли выходить на службу, получая соответствующий классный чин. Студенты зачислялись на службу с чином XII класса – губернского секретаря, кандидаты – чином X класса – коллежским секретарем, магистры – чином IX класса – титулярными советниками, доктора – чином VIII класса – коллежскими асессорами. Самый низкий XIV класс, но «табельный чин», могли получить лица, которые окончили гимназию, но со знанием греческого языка.

Если человек, поступал на государственную службу, не имея высшего образования, то мог стать сначала только канцеляристом. Но и канцеляристы, согласно «Положения о канцелярских служителях» (1827 г.), делились на 4 разряда в соответствии с сословным происхождением:

- 1) наследники дворян;
- 2) дети местных дворян, купцов первой гильдии и духовенства;
- 3) дети «приказнослужителей», купцов II и III гильдий и т.п.;
- 4) дети мещан и «вообще людей, вышедших из податных сословий»¹⁷⁶.

Упомянутый нормативный акт был направлен на определение преимуществ по службе с сословной принадлежностью. Но в 1856 г. вопрос о предоставлении чинов вновь был пересмотрен.

Отметим, что независимо от образования и сословной принадлежности устанавливались единые сроки для получения следующего чина.

¹⁷⁴ Устав гимназии князя Безбородки, 19 февраля 1825 // СЗ РИ. СПб., 1833. Т.3.

¹⁷⁵ Устав о службе гражданской // СЗ РИ. СПб., 1842. № 44, 45, 64, 65.

¹⁷⁶ Устав о службе гражданской // СЗ РИ. СПб., 1842. № 44, 45, 64, 65.

Изменения в структуре административных учреждений губернского уровня, в том числе Таврической губернии, было осуществлено в 30-х гг. XIX в. Причины таких изменений обусловлены состоянием организации делопроизводства, отсутствием четкой регламентации должностных обязанностей чиновников на губернском уровне, что вызвало неудовлетворительное и несвоевременное выполнение распоряжений вышестоящего руководства.

По инициативе Николая I были рассмотрены все направления занятий гражданских губернаторов и принято решение о сокращении существующих форм делопроизводства с учреждением для них правильного и удобного порядка.

Соответственно, Министерство внутренних дел разработало «Положение о порядке производства дел в Губернском правлении» (1837 г.), В соответствии с этим документом канцелярия Таврического губернского правления была разделена на четыре отделения. Существовали также счетный, газетный, ревизионный столы, эзекуторская часть, чертежная во главе с губернским землемером, архитектором и архивариусом, губернский архив и типография.

Указанным нормативным актом четко определяются названия штатных единиц и круг их обязанностей. Согласно названного Положения все губернии были разделены на три разряда. Должностной состав «присутствия» и «канцелярии» определялся штатами для каждого разряда. Каждым отделением должен был руководить один «советник» губернского правления, решением и формированием дел – столоничальники, их помощники, регистраторы и канцелярские «служители». Количество чиновников определялась по штату – «нормальным» или «особенным» – в соответствии с присвоенным губернскому правлению разряду.

Итак, вопрос упорядочения штатов и четкое определение должностных обязанностей чиновников в органах государственной власти Таврической губернии был урегулирован законодательно к концу 30-х годов XIX в.

Реформирование 1837 г. вызвало ряд негативных последствий в делопроизводстве административных учреждений губерний, увеличилось количество «нерешенных дел и незаслушанных бумаг». Причинами этого чаще всего называют недостаточное количество канцелярских служащих и советников.

Анучин Е. Н., характеризуя состояние губернского управления этого периода, отмечает, что для рассмотрения собственно содержания дел было недостаточно времени, потому что все, от губернатора до писаря, выполняли канцелярскую работу, а именно, переписывали и подписывали «бумаги»¹⁷⁷.

Это же мнение поддерживает Т. В. Виноградова, подчеркивая, что порядок делопроизводства, установленный «Положением...» 1837 г., «был слишком обременительным, права и обязанности чиновников канцелярии и «присутствия» не были определены достаточно четко, в связи с чем на губернатора возлагался большое количество второстепенных заданий»¹⁷⁸.

Правительство в такой ситуации выполнения делопроизводственных операций на местах параллельно с разработкой различных проектов реорганизации местного управления, все больше начинает уделять внимание практическим вопросам: возможной рационализации процессов делопроизводства и пересмотра штатов губернских административных учреждений.

Окончательный процесс реформирования системы административных учреждений завершился изданием «Учреждения губернских правлений» (1845).

¹⁷⁷ Анучин Е. Н. Исторический обзор... С. 37.

¹⁷⁸ Виноградова Т. В. Законодательные акты первой половины XIX века об организации и делопроизводстве губернских правлений // Делопроизводство. – 1999. – № 2. – С. 83-87.

В соответствии с § 48 «Учреждения...» губернское правление имело право самостоятельно составлять «расписание о разделении предметов по отделениям»¹⁷⁹. Такое реформирование предусматривало четко очерченную организацию работы чиновников: для каждого из них были определены должностные обязанности, призванные обеспечить оперативность и слаженность в работе.

Такая реорганизация системы gubernского управления привела к позитивным изменениям в организации делопроизводства анализируемых учреждений.

В частности, по штату, утвержденному в 1806 г., в Канцелярии губернатора был только один секретарь (переписчики в штат не входили, на их содержание выделялись особые суммы), и губернатор в необходимых случаях заимствовал для своей канцелярии чиновников из исполнительной экспедиции gubernского правления¹⁸⁰. В материалах фонда за 1830 г. в переписке с генерал-губернатором мы находим подтверждающую информацию: «...ранее в Таврической губернии был только 1 секретарь с жалованьем 350 рублей, которое увеличили до 800 рублей»¹⁸¹.

В связи с увеличением делопроизводства Канцелярии (например, в 1820 г. из Канцелярии выходило 5285 документов, а в 1829 г. – уже 11 370)¹⁸² неоднократно ставился вопрос о необходимости увеличения количества чиновников. К сожалению, обращение к Новороссийскому и Бессарабскому генерал-губернатору в 1828 г. о необходимости увеличения числа чиновников в Канцелярии осталось без внимания¹⁸³.

¹⁷⁹ Учреждения... § 48.

¹⁸⁰ ГАРК. Обзор фонда № 26 «Канцелярия Таврического губернатора». Симферополь, 1951. С. 5.

¹⁸¹ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6056. Л. 15.

¹⁸² ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6056. Л. 15.

¹⁸³ ГАРК. Обзор фонда № 26 ... С. 6.

Штат Канцелярии был увеличен в 1830 г. после обращения Таврического губернатора А. И. Казначеева (губернатор с 17 апреля 1829 г. – по 13 февраля 1837 г.)¹⁸⁴, с просьбой «о необходимости в исходатайствовании содержания для Канцелярии гражданского губернатора»¹⁸⁵. Это письмо дало очень убедительные обоснования необходимости этих мер. К документу прилагались:

- 1) проект штата Канцелярии (Приложение 3)¹⁸⁶;
- 2) распределение дел Канцелярии по столам (Приложение 4)¹⁸⁷;
- 3) записка об исходящих номерах по Канцелярии за 1820–1829 гг.¹⁸⁸:

Записка о исходящих номерах по Канцелярии Таврического Губернатора	
В 1820 году	5285
1821	5250
1822	4670
1823	4869
1824	5484
1825	5732
1826	6112
1827	7128
1828	9605
1829	11370

- 4) сведения об исполненных и неисполненных бумагах по Канцелярии за январь, февраль 1830 г.¹⁸⁹:

Ведомость о исполненных и неисполненных бумагах по Канцелярии Таврического Губернатора за январь и февраль сего года 1830					
	К февралю образовалось неисполненных бумаг	В течение января и февраля поступило		В течение января и февраля исполнено	К марту осталось не исполнено
		К сведению	К исполнению		
Представлений и требований	248 148 123	294	537	482	232 178?

¹⁸⁴ Ласковский В. Правители Тавриды // Известия Таврической ученой архивной комиссии. Симферополь. 1903. Т.35. С. 24-26.

¹⁸⁵ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6056. Л. 1.

¹⁸⁶ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6056. Л. 2.

¹⁸⁷ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6056. Л. 8–11.

¹⁸⁸ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6056. Л. 15.

¹⁸⁹ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6056. Л. 3.

Предписаний					
Генерал-Губернатора	40	3	62	62	40
Министерских	39	7	66	66	39
Указов Сената	1	31	4	5	
Прошений	15	---	99	114	15
итого	218	335	768	729	257

5) правила делопроизводства для регистраторов и столоначальников¹⁹⁰:

Правила

- 1) Все получаемые бумаги представляются Господину Губернатору.
- 2) По возвращении от него в Канцелярию, отдаются регистратору.

Обязанности Регистратора

- 1) Врученные ему бумаги записывает в надлежащие книги.
- 2) Указы и предписания к сведению или руководству на будущее время получаемые собирает и хранит у себя особо и по окончании года составляется из них книги.
- 3) В его ведении также находится переписка о выдаче подорожень.
- 4) Прочия за тем входящие бумаги отдает столоначальникам под расписки их в приходящей книге.
- 5) Отдаваемые регистратору исходящие бумаги – по записке в книгу отправляет по принадлежности.

В каждом столе полагается столоначальник.

Обязанности столоначальника

- 6) По принятии от Регистратора под расписку бумаг, те из них, которые следуют к сведению, подкладываются под дела по принадлежности, а следующие к исполнению записывать в частные в каждом столе книги.
- 7) Потом приготавливает Столоначальник по отмеченным на бумагах Губернатором или по его приказанию Секретарем, резолюциям черновые отпуски и подает Секретарю по рассмотрению коим возвращаются Столоначальникам для переписки.
 - 1) По переписке бумаг, подать оные Секретарю для представления Губернатору к подписанию и подписанные губернатором отдаются к отправке Регистратору, черновые же возвращаются Столоначальникам.
 - 2) По исполнении таким образом бумаг Столоначальники отмечают как исполненные в своих книгах, а по окончании месяца подают за своим подписом Секретарю краткие ведомости о исполненных и неисполненных бумагах для представления Губернатору.
 - 3) Такие же ведомости подает регистратор по своей части по делам о выдаче подорожных и пересылочных сумм, также и из О сих последних.
 - 4) На обязанности Столоначальника и Регистратора остается дела по своей части содержать в порядке и сдают оные в свое время в Архив.

¹⁹⁰ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6056. Л. 11–13.

Разделение на столы осуществлено в 1832 г., по утвержденному в январе положению «О разделении канцелярии на столы»¹⁹¹:

I стол – уголовный – вел переписку по следственным делам; о тюрьмах; об арестантах, арестантских ротах, бродягах, дезертирах, разбойниках; о беглых крестьянах, и их жалобах на помещиков; о поимке и розыске людей, их высылке или наблюдении за ними.

II стол – распорядительный – вел переписку об устройстве городов и сел; о земских зданиях; о назначении, увольнении и награждении чиновников; о переводе людей из одного звания в другое; о дворянских и купеческих выборах; о вакуфах.

III стол – исполнительный – вел переписку о взыскании податей и недоимок; о справочных ценах; по вопросам сельского хозяйства; о квартировании войск; о рекрутских наборах; о кантонистах; о выдаче паспортов.

Количество столов со временем увеличивалась за счет разукрупнения существующих и выделения из них какой-либо группы вопросов. Например, в 1840-е гг. появились паспортный, тайный и карантинный столы.

Структура Канцелярии еще никогда не была предметом специального рассмотрения. Одной из причин подобного положения является особенность делопроизводственной документации, сохранившейся в архивах – основного источника по проблеме. Как правило, она отражает повседневную текущую деятельность государственного учреждения и не располагает к обобщениям. Достоверные сведения оригиналов документов (приложения 3 и 4) позволяют определить функциональное назначение Канцелярии, и в дальнейшем оценить эффективность ее деятельности.

В последнее время в историографии появляются труды, посвященные общим моментам организации государственной службы и непосредственно

¹⁹¹ ГАРК. Обзор фонда № 26 ... С. 6–7.

проблеме чиновничества. Исследованию личного состава государственного аппарата и его низшего звена – внетабельного чиновничества (канцеляристы, подканцелярист, переписчики) – до сих пор посвящено небольшое количество работ, упоминаемых в § 1.

Реорганизация государственного аппарата в начале XIX в. и изменения форм управления в губерниях вызвали изменения в количестве чиновников и повысили требования к уровню их квалификации. И в центре, и на местах было определено единообразие структуры штатов, установлены иерархия должностных лиц и обязанности отдельных групп чиновников.

Так, Л. Е. Шепелев одним из основных организационных принципов государственной службы того времени считает обязательный для каждого служащего карьерный рост¹⁹². Это диктовалось необходимостью замещения всех должностей и получения необходимого опыта, поскольку сама практика службы была главной школой профессиональной подготовки чиновничества. Условия поступления на низшие должности были достаточно жесткими. Многочисленные распоряжение конца XVIII в. «О неопределении в статскую службу лиц податного состояния и о определении в оную только приказнослужителей и их детей», указ 1827 г. «О канцелярских служителях гражданского ведомства» достаточно сузили список лиц, имеющих право поступать на государственную службу, тем самым делая ее более престижной¹⁹³.

Егоров С. А. отмечает, что поступление на гражданскую службу было привилегированным правом, касающимся не только чиновных должностей, но и обычных канцелярских служителей, таких как копиисты и рассыльные.

¹⁹² Шепелев Л. Е. Чиновный мир России... С. 167–169.

¹⁹³ О канцелярских служителях гражданского ведомства: Именной указ Сенату от 14 октября 1827 г. № 1469 // ПСЗ РИ. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1827. Собрание 2. Т. 2. С. 895–897.

Главными критериями поступления на службу были происхождение, образованность и возраст¹⁹⁴.

Преодолеть ограничение по сословной принадлежности можно было людям, окончившим учебное заведение, которые получили право на чин. Относительно возраста надо отметить, что для поступления на службу необходимо было достигнуть шестнадцати лет, хотя причисление к какому-либо гражданскому ведомству начиналось уже с четырнадцатилетнего возраста.

Опираясь на архивные фонды ГАРК (фонд 26 «Канцелярия Таврического губернатора») и Полным собранием законов Российской империи, сделаем еще несколько замечаний о статусе канцелярских служащих на примере Канцелярии Таврического губернатора.

В связи с увеличением делопроизводства канцелярии и необходимостью рационализации делопроизводства, гражданскими губернаторами неоднократно ставился вопрос о кадровом обеспечении.

Например, в обращении Таврического губернатора А. И. Казначеева к Новороссийскому и Бессарабскому генерал-губернатору в 1830 г. находим сведения о составе Канцелярии, которая «...состоит больше из людей, имеющих самые посредственные способности, поступающих на службу из греков и армян, познания коих в русской грамоте простираются до того, что они с трудом могут копировать готовое, но краткое извлечение из иногда обширной бумаги постигать не в состоянии...»¹⁹⁵.

Надо отметить, что в материалах по личному составу Канцелярии, обнаруженных в фонде 26, имеются и примеры, характеризующие достаточно способных чиновников. Так, согласно записке для внесения в журнал Губернского Правительства от 16 октября 1833 г. № 6259 коллежский

¹⁹⁴ Егоров С. А. Государственная гражданская служба: история и современность. Ярославль: ЯрГУ, 2006. 144 с.

¹⁹⁵ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6405. Л. 3–4.

секретарь Евграф Левенец был не только определен на службу в губернское правительство по исполнительной экспедиции, но и оставлен при делах Канцелярии¹⁹⁶.

Итак, можно с уверенностью сделать вывод, что недостаток в знающих и способных делопроизводителях был связан с проблемой образования. Одним из способов ее решения для Таврической губернии стало открытие в 1832 г. в Херсоне училища для детей канцелярских служащих.

Очень остро стояла и проблема оплаты труда. Хотя в императорском указе 1827 г. и предполагалось составление штатов низших канцелярских служащих «с тем, чтобы оклады жалованья их были возвышены»¹⁹⁷, но положение не улучшилось.

В деле «О сокращении делопроизводства в губернских правительстве и подведомых оному местах» Таврический гражданский губернатор объясняет бесперспективность любых мероприятий отсутствием «...способных и благонадежных чиновников...», для привлечения которых «...потребны оклады, кои бы могли обеспечить их в содержании себя»¹⁹⁸. В материалах фонда были обнаружены сведения об уменьшении размера оплаты труда канцелярских служащих, в частности, в докладной записке Секретаря Фесенко Гражданскому Губернатору Казначееву от 6 августа 1832 г. говорится о том, что «встречая иногда неуспешность и неисправность по Канцелярии» губернатор недоволен, но не хватает канцелярских служащих из-за «недостатка жалованья», а «утвержденные размеры расходов были уменьшены с 245 руб. в месяц (столоничальники (2), регистратор – по 4 руб., и писцов по 25 руб.) до 157 руб.»¹⁹⁹.

¹⁹⁶ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 9668. Л. 213.

¹⁹⁷ О канцелярских служащих ... С. 895.

¹⁹⁸ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6405. Л. 2.

¹⁹⁹ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 7719. Л. 1.

В более поздних материалах за 1843 г. (Дело «О суммах, отпускаемых на содержание Канцелярии Гражданского Губернатора²⁰⁰) и 1845 г. (дело «С ведомостью о суммах, назначенных на 1845 год»²⁰¹) находим точные сведения о размерах жалования чиновников Канцелярии:

1)

Раскладка жалования чиновникам Канцелярии Таврического Гражданского Губернатора за Генварь, Февраль и Март месяцы 1843 года		
За удержанием в пенсионный капитал	Серебром	
	Р.	К.
Правителю Канцелярии Титулярному Советнику Щербаню из 428 р. 85 к. в год	105	7 1/2
Старшим Помощникам:		
Титулярному Советнику Фертову из 230 р. в год	56	34 1/4
Коллежскому Регистратору Толстоногову из 214 р. 50 к. в год	52	53 3/4
Коллежскому Регистратору Толстолену из 214 р. 50 к. в год	52	53 3/4
Младшим Помощникам:		
Канцеляристу Друкову из 142 р. 95 к. в год	35	36 1/4
Коллежскому Регистратору Усову из 142 р. 95 к. в год	35	36 1/4
В должности Регистратора Канцеляристу Дорошенко из 142 р. 95 к. в год	35	36 1/4
Чиновникам особых поручений:		
Титулярному Советнику Васильеву из 357 р. 36 к. в год	87	56 1/4
Титулярному Советнику Бурачкову из 357 р. 36 к. в год	87	56 1/4
Писцам:		
Копиисту Евграфу Садовскому из 114 р. 30 к.	28	31 1/4
Дворянину Александру Барактореву из того же оклада	28	31 1/4
Дворянину Степану Шепину из того же оклада	28	31 1/4
Дворянину Александру Зейдеману из того же оклада	28	31 1/4
Федору Бонсуновскому из 100 р. 11 к.	24	76 1/2
Александру Кохановскому из 100 р. 11 к.	24	76 1/2
Николаю Волчанецкому из 100 р. 11 к.	24	76 1/2
Спиридону Москоку из 100 р. 11 к.	24	76 1/2
Чиновникам Строительного Отделения		
Бухгалтеру Коллежскому Регистратору Алешкевичу из 171 р. 60 к.	42	90
Казначее Коллежскому Регистратору Андрею Мейеру из 142 р. 95 к.	35	36 1/4
Итого	838	28 1/4

²⁰⁰ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 13149. 49 л.

²⁰¹ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 14482. 26 л.

2)

«Ведомость О суммах, назначенных по Высочайше утвержденной росписи расходов на 1845 год для содержания мест и лиц ведомства Департамента Полиции Исполнительной
По Таврической Губернии

На каком основании	На какой предмет	Сколько назначено		Удержано на пенсии		За тем полагается	
		Руб.	Коп.	Руб.	Коп.	Руб.	Коп.
	I. Губернского Правления						
	А) столовых:						
	Гражданскому Губернатору	1715	52	17	16	1698	36
	Вице Губернатору	428	88	4	29	424	59
		2144	40	21	45	2199	95
	Б) жалованья:						
	Гражданскому Губернатору	1715	52	34	32	1681	20
	Вице Губернатору	714	80	14	30	700	50
	3м советникам, каждому по 428 руб.88 к., а всем	1286	64	25	74	1260	90
	Секретарю	228	68	4	58	224	10
	Главному Регистратору	171	59	3	44	168	15
	Его Помощнику	114	39	1	14	113	25
	9ти Столоначальникам, каждому по 171 р. 59 к., а всем	1544	31	30	96	1513	35
	9ти их Помощникам, каждому по 114 р.39 к., а всем	1029	51	10	26	1019	25
	4м Регистраторам, каждому по 114 р.39 к., а всем	457	56	4	56	453	
	Переводчику	171	59	3	44	168	15
	Архивариусу	171	59	3	44	168	15
	Его Помощнику	100	6	1		99	60
	Экзекутору	171	59	3	44	168	15
	Его Помощнику	100	6	1		99	60

в штате Канцелярии:

Правитель Канцелярии

Помощники: 2 – старших, 2 – младших, 2 – чиновника особых поручений, регистратор, писцы

В Губернском Правлении: 10 писцов высшего оклада, 1 – среднего, 10 – низшего»²⁰².

В первой половине XIX в. в государственных органах управления Российской империи уже сформировалась определенная система документов, фиксирующая прохождение государственной службы. Именно она позволяет определять личный состав чиновников государственных органов власти Таврической губернии указанного периода и понять механизм отбора личного состава, согласно требований учреждений. Наличие таких документов и работа с ними была и остается и сегодня неотъемлемой частью организации делопроизводства в учреждении.

Оформление личных документов, создание учетных форм о зачислении, переводе или увольнении чиновников, формирование дел возлагалось на канцелярию учреждений. Так, в Таврической губернии указанные обязанности возлагались на Канцелярию губернатора.

В системе документов по личному составу чиновников любого государственного учреждения определилось две группы.

К первой можно отнести формулярный список, патент на чин, аттестат (свидетельство), т.е. документы, которые принадлежали непосредственно лицу, определяли уровень его подготовки как специалиста и содержали информацию личного характера. Они позволяли занять определенную должность в соответствии с ранговой иерархией в любом административном учреждении в первой половине XIX в.

Вторая группа представлена внутренними документами учреждения о зачислении, переводе или увольнении чиновников, формами их систематизации и учета. Эти документы имели организационно-учетный характер.

²⁰² ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 14482. Л. 2.

Были сформулированы требования относительно обязательного наличия определенных документов (подлинных увольнительных указов, паспортов или аттестатов о прежней службе) при получении должности. Состав перечисленных документов зависел от ее уровня. Например, чиновнику не требовался патент на чин, если он зачислялся на самые низкие должности, не требующие определенного ранга.

Формулярный список, как документ, содержащий сведения о прохождении лицом государственной или военной службы²⁰³ с XVIII в. стал основной формой учета личного состава чиновников любого административного учреждения.

В фонде 26 «Канцелярия Таврического Губернатора» обнаружены формулярные списки губернаторов А. И. Казначеева (губернатор с 1829 по 1837 гг.) и В. И. Рославца (губернатор с 1843 по 1845 гг.).

В частности, это дело «О доставлении в М.В.Д. Формуляров высших губернских чиновников» (черновик формулярного списка о службе и достоинствах гражданского губернатора, действительного статского советника и кавалера Казначеева Александра Ивановича)²⁰⁴ и дело «О вступлении Таврического Гражданского Губернатора Рославца, в отправлении этой должности, по выездам его из Симферополя по делам службы»²⁰⁵.

Анализируя формулярные списки чиновников Канцелярии Таврического Губернатора, приходим к выводу, что наиболее многочисленной группой были канцелярские служащие, которые не входили в таблицу о рангах (канцеляристы, подканцеляристы, копиисты и писари).

Должность канцеляриста занимали лица достаточно молодого возраста от 19 до 23 лет, преимущественно выходцы из дворян, без высшего образования, без собственного движимого и недвижимого имущества.

²⁰³ Краткий словарь видов и разновидностей документов / под ред. А. С. Малитикова. М., 1974. 80 с.

²⁰⁴ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 9752.

²⁰⁵ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 13148.

Чин XII класса, губернского секретаря, имели лица в возрасте от 20 до 45 лет, выходцы из дворян, но без движимого и недвижимого имущества («крестьян и имений не имеют»).

Чин X класса, коллежского секретаря, имели лица преимущественно в возрасте от 20 до 43 лет, выходцы из канцеляристов и дворян, но тоже без собственного имущества.

Чин IX класса, титулярного «советника», имели те же лица по возрасту и социальному положению, что и коллежские секретари, но владеющие имуществом («душами»).

Чин IV класса – «действительный статский советник» имели гражданские губернаторы.

Таким образом, административные учреждения Таврической губернии в первой половине XIX в. были основными звеньями, которые представляли, с одной стороны, власти на местах, а с другой – выступали тем исполнительным органом, через который осуществлялась государственная власть империи вообще.

Личный состав Канцелярии Таврического Губернатора и Таврического Губернского Правления был достаточно пестрым как по социальному положению, так и по уровню образования. При этом подавляющее большинство чиновников составляли молодые выходцы из дворян, для которых служба при губернаторе была своеобразным «трамплином» для того, чтобы со временем получить высшие должности в губернской администрации или перейти на службу в министерство.

ВЫВОДЫ по I главе.

1. Историографический обзор показал, что происходившие в конце XVIII – первой половине XIX в. в Российской империи процессы структуризации и функционирования основных звеньев государственного и

местного управления на протяжении более чем двух веков были основной тематикой исследований историков, обществоведов, правоведов. Несмотря на этот факт, аналогичные процессы относительно региональных органов управления в Крыму в первой половине XIX в. в российской историографии XIX – XXI вв. целостно никогда не изучались. Вне внимания исследователей осталась специфика процесса формирования региональных властных институций и провинциальной бюрократии в Таврической губернии.

2. В досоветский период в историко-правовых работах конца XVIII – второй половины XIX в. об административном устройстве доминировал юридический подход, что в первую очередь, объясняется необходимостью практических наработок для обоснования реформ.

3. С 60-х гг. XIX в. история местного управления рассматривалась исследователями с учетом существующей системы организации надзора за деятельностью правительственных учреждений в губернии. Также следует отметить, что в это время появились исследования, которые отличались более критическими оценкам властных институтов. Эти и другие факторы дают основание говорить о конце XIX – начале XX в. как об отдельном периоде в дореволюционной российской историографии.

4. Относительно советского периода отечественной историографии следует отметить некоторое нарушение преемственности в изучении истории развития государственной службы и системы управления как центрального, так и местного уровня, обусловленное применением марксистско-ленинской идеологии и классового подхода, невозможностью советских ученых связывать свои исследования с наработками предшественников.

В целом, анализ научных исторических трудов советского периода показывает, что в этот период проблемы формирования и функционирования системы управления Российской империи не получили специальных исследований.

5. В конце XX в. появилось множество исследований по истории государственного управления, что значительно расширило круг изучения институтов власти разных уровней. В центре внимания научного сообщества встал вопрос поиска новых системных подходов и новых концепций в изучении проблем истории местной администрации.

6. Отдельный анализ научной литературы о развитии делопроизводства и документирования показал, что эффективность современной системы государственного управления напрямую зависит от состояния документооборота, в котором важную роль играет делопроизводственная документация, это определяет актуальность исследований о становлении и развитии документирования и организации работы с документами в Российской империи XIX в. В этом отношении изучение дооктябрьскими исследователями исторических традиций в процессах отечественного документирования представляется важным и востребованным на современном этапе.

7. Не менее значимым является изучение сферы практической деятельности по документированию и организации работы с документами, а именно делопроизводства и его истории, что позволит четко проявить картину внедрения этих результатов в разные периоды. Сведения о технологии работы с документами и определение масштаба реализации делопроизводственного процесса в определенные исторические периоды необходимы для определения эффективности деятельности органов управления с учетом именно этой исторической составляющей.

8. Оценивая научные исследования, касающиеся анализа документов, систем документации и способов работы с ними в историческом аспекте, следует отметить, что для их комплексного изучения необходимо обращаться к достижениям не только устоявшихся специальных исторических дисциплин – исторического источниковедения, архивоведения, дипломатики, сфрагистики, палеографии и пр., но и учитывать наличие междисциплинарных

связей. Существующие научные исследования по изучаемой тематике можно условно разделить на определенные группы:

1) труды, посвященные изучению исторического пути развития документов; комплексному изучению документа (определению содержания процессов формирования и дальнейшего развития видов и классов документов); анализа исторических условий создания и функционирования видов документов и классов документации; нахождению закономерностей в развитии тех или иных видов документов;

2) труды, посвященные изучению документа на основе достижений родственных дисциплин, без достижений которых становится невозможным комплексный анализ документа и изучения делопроизводственных процессов, связанных с ним, на любом этапе его исторического развития.

9. Преобразования императора Александра I, осуществленные в первое десятилетие его правления для модернизации политических институтов, затрагивая не только центральное, но и местное государственное управление Российской империи. Реформы были системными и охватывали организационную и кадровую стороны аппарата управления и сферу делопроизводства. Образованные министерства, номинально объединяемые Комитетом министров, получили достаточную самостоятельность и взяли на себя контроль над частями губернской администрации и их персоналом. Произошли изменения и в управленческой коммуникации, которая реализовывалась с нижним звеном министерского аппарата – столоначальниками.

10. Реорганизационные процессы начала XIX в. выявили проблему заполнения соответствующими кандидатами штатных единиц управленческого аппарата органов власти разного уровня. В условиях постоянного роста потребности в служащих укомплектовать управленческий аппарат только дворянами было невозможно. Поэтому в начале XIX в. правительство вынуждено было расширить круг лиц, которые бы могли стать

чиновниками административных учреждений. Нормативные акты первых десятилетий XIX в. были нацелены на ускорение становления профессиональной бюрократии, когда для чиновника нового типа наиболее важной чертой становилась образованность. Указанные мероприятия повлекли не только количественное увеличение штатов служащих местных государственных учреждений, но и дали начало формированию отдельной социальной группы с характерной структурой.

11. Стремления Николая I были направлены на переустройство управления на принципах централизации, усиления единоначалия и бюрократизации, также четко прослеживается обеспечение надзора не только над всеми органами власти, но и над всеми сторонами жизни общества. За деятельностью местных органов власти осуществлялся контроль, который инициировался центральной властью и осуществлялся с помощью ревизий губернаторского корпуса. На уездном уровне власти проверки проводились губернаторами. Свой отчет о состоянии дел в губернии, губернатор должен был готовить по результатам личных ревизий подчиненных ему губернских и уездных учреждений. Во второй четверти XIX в. завершилось формирование двух основных, относительно стабильных, систем регионального государственного управления. Для Центральной России – это губернаторская, а для окраин Империи – генерал-губернаторская. Законодательным закреплением правового положения этих чиновников стала принятая в 1853 г. «Инструкция генерал-губернаторам».

12. Мероприятия Николая I способствовали усилению социальной однородности чиновничества, повышению его образовательного и профессионального уровня. Нормативно-правовые акты, принятые во второй четверти XIX вв., очертили правовой статус главных должностных лиц регионального аппарата управления и большинства органов и учреждений власти губернского и уездного уровней, определили их место в системе власти. В целом политика императора в области управления обусловила

рационализацию всего административного механизма. Вторая четверть XIX в. – это время окончательного оформления чиновничества, преобразования его в самостоятельную прослойку общества.

13. В Крыму, всегда очень неоднородном в этническом и конфессиональном отношении регионе страны, значительные изменения в его народонаселении как раз и проходили в последней четверти XVIII – начале XX в. Оптимальным решением вопроса аккультурации присоединенных территорий стало введение общероссийских правовых норм, обычаев и порядков, структуры управления, полномочий чиновников.

14. В Таврической губернии, созданной по приказу Александра I от 8 октября 1802 г., как и во всей стране, высшим представителем административной и политической власти являлся губернатор, которого назначал российский император для осуществления общего надзора за исполнением законов и деятельностью учреждений. Выполнял свои функции губернатор с помощью административных учреждений: канцелярии губернатора, губернского правления, присутствий.

15. Канцелярия Таврического губернатора начала деятельность в июне 1803 г. Именно через Канцелярию осуществлялось взаимодействие с высшими и нижестоящими учреждениями, на нее возлагали обязанности по составлению всевозможных отчетов, сообщений, писем.

Таврическое губернское правление входило в систему исполнительных органов Министерства внутренних дел, формально подчиняясь непосредственно Сенату, фактически – губернатору, который возглавлял его. На Таврическое губернское правление возлагались следующие основные функции: обнародование указов Сената и других центральных органов царского правительства; надзор за административно-полицейскими, фискально-финансовыми, судебными органами государственного управления.

Канцелярия Таврического гражданского губернатора – административное учреждение с единоличной формой управления, где

решения по тому или иному вопросу губернатор принимал самостоятельно. Таврическое губернское правление – орган с коллегиальной формой управления, который реализовывал решения высших уполномоченных лиц и учреждений общим «присутствием». Именно указанные учреждения считались основным звеном, задачей которой было оперативное управление губернией и принятие для этого непосредственно на местах взвешенных управленческих решений, внедрение которых вполне зависело от организации делопроизводства в этих учреждениях.

16. Образование Новороссийского и Бессарабского генерал-губернаторства, в состав которого вошла и Таврическая губерния, в начале XIX в. имело целью ликвидировать различия в социальном и административном устройстве от центральных регионов Российской империи. Для усовершенствования системы управления была использована новая модель высших эшелонов исполнительной власти – министерская.

В административном обустройстве генерал-губернаторство имело особенности, в частности, в отношении властных полномочий главного правителя, много внимания уделялось налаживанию систем подчинения государственных институтов. От губернаторов и градоначальников требовалось подавать годовые отчеты, которые в обязательном порядке направлялись в Министерство внутренних дел и в канцелярии начальника края. Право генерал-губернатора влиять на формирование штатных расписаний поддержал Николай I в 1826 г., рекомендовав министру внутренних дел при заключении штатов губернских учреждений учитывать мнение главных правителей краев. Сочетание министерского, вертикального и местного горизонтального, администрирования продолжалось и на протяжении следующего десятилетия, что способствовало становлению эффективного управления на местах и усилению контроля центральной власти за местными социальными процессами. Примечательно, что систематический контроль за политической безопасностью здесь начался значительно позднее,

чем в других генерал-губернаторствах, например, даже паспортная система контролировалась на уровне губернаторской власти.

17. С назначением на должность Новороссийского и Бессарабского генерал-губернатора М. С. Воронцова началась постепенная аккультурация края по всем направлениям – как административно-политическому, социально-экономическому, так и образовательно-культурному. Это проявлялось в усиленной защите интересов российского рынка, контроле за деятельностью городских органов власти, дворянских учреждений, законодательном нормировании социально-политического положения нерусских этносов. Преемники М. С. Воронцова с не меньшим успехом продолжали начатую им практику имперского регионального управления и интеграции края. Деятельность этого надгубернского института власти была призвана, с одной стороны, обеспечивать проведение политики укрепления атмосферы предпринимательства и смещение экономического центра на юг, потому что именно через него осуществлялось взаимодействие российской экономики с европейской, а с другой, – ввести в крае общероссийские законы путем усиления и поддержки российского элемента в экономике, торговле, а особенно благодаря распространению среди местных этносов элементов российской культуры.

18. Реформирование 1837 г. вызвало ряд негативных последствий в делопроизводстве административных учреждений губерний, увеличилось количество «нерешенных дел и незаслушанных бумаг». Основной причиной этого можно назвать недостаточное количество канцелярских служащих и советников. Штат Канцелярии был увеличен в 1830 г. после обращения Таврического губернатора А. И. Казначеева. Еще одной проблемой стал вопрос образованности кадрового состава. Одним из способов решения проблемы образования для Таврической губернии стало открытие в 1832 г. в Херсоне училища для детей канцелярских служащих. Этому событию способствовала политика Николая I, направленная, в целом, на повышение

эффективности деятельности государственного аппарата, и, в частности, на улучшение положения канцелярских служащих.

19. Исследуемые материалы Канцелярии подтверждают наличие и использование в Таврической губернии сформированной системы документов, фиксирующих прохождение государственной службы. Именно она позволяет определять личный состав чиновников государственных органов власти Таврической губернии указанного периода и понять механизм отбора личного состава, согласно требований учреждений. Наличие таких документов и работа с ними была и остается до сих пор неотъемлемой частью организации делопроизводства в учреждении.

ГЛАВА II. ФУНКЦИИ КАНЦЕЛЯРИЙ ГУБЕРНАТОРОВ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.

§ 1. Делопроизводство в контексте эффективности государственного управления Российской империи

В последнее время стали востребованы научные исследования по истории государства, государственной службы, бюрократического аппарата Российской империи различных периодов ее существования²⁰⁶. Анализируется нормативно-правовая база источников государственного, муниципального управления, самоуправления, схема их организации и функционирования.

Объясняется такой массив исследований необходимостью новых, эффективных аналитических подходов к выяснению статуса государства в современном быстро меняющемся мире, прогнозирования его будущего, что не может ограничиваться методом простой экстраполяции выявленных частичных трендов.

В качестве приоритетных можно выделить нескольких тем.

Во-первых, это теоретические поиски ответов на традиционный вопрос, что такое государство, его структура, механизм функционирования, назначение и значение.

Во-вторых, структурные всесторонние дискурсы в цепочке: человек – общество – государство.

И, наконец, третью группу составляют труды, в которых разрабатываются различные аспекты межгосударственных, международных взаимоотношений.

²⁰⁶ См., напр.: Любичанковский С.В. Место губернаторской канцелярии в системе управления пореформенной губернией: механизмы власти и их эффективность (исследовательская программа) // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2009. Т.11. № 6 (2). С. 420.

Поиски ответов на глобальные вопросы не могут обойтись без изучения частностей, которыми в данном случае выступают государственные учреждения, механизм их функционирования, нормативно-правовое обеспечение реализации ими собственного назначения. Еще с XVIII в. эта тема сопровождалась повышенным интересом и в конце концов способствовала становлению в конце XIX в. – в начале XX в. истории государственных учреждений.

Выявление внешних и внутренних закономерностей функционирования государства как сложного бюрократического аппарата, который представляет собой вполне реальное образование, для отечественной науки остается приоритетным направлением изучения, который позволяет продемонстрировать сущностную зависимость между уровнем развитости и действенности управления и эволюцией государства, общества.

Следует обратить внимание, что в исследуемый период генерал-губернаторы наделялись правами и обязанностями как военного, так и гражданского государственного деятеля, поэтому администрации генерал-губернаторов можно было условно разделить на две части: военную и гражданскую. В исследовании основное внимание уделено направлениям деятельности Канцелярии, связанным с обработкой самой разнообразной информации, поступавшей как из центра, так и из уездов Таврической губернии.

В русле наших интересов отметим, что тема делопроизводства как одного из механизмов деятельности бюрократического аппарата государства, оказывающего непосредственное влияние на эффективность управления, является недостаточно разработанной. Выявление внешних и внутренних закономерностей функционирования государства как сложного бюрократического аппарата на примере отдельных административных единиц, в частности Таврической губернии, для отечественной науки остается приоритетным направлением изучения, которое позволяет

продемонстрировать существенную зависимость между уровнем развитости и действенности управления и эволюцией государства, общества.

XIX в. характеризуется усложнением управленческих схем и процессов, необходимостью реорганизовать высший государственный аппарат, местные органы власти, самоуправление в Российской империи²⁰⁷.

Реформы системы управления первой половины XIX в. связано с именем М. М. Сперанского (1772–1839), государственная деятельность которого всегда привлекала внимание исследователей²⁰⁸.

М. М. Сперанский стал одним из инициаторов и авторов ряда программ реформирования органов управления, которые устанавливали на уровне формы сходство их структур, должностных инструкций для служащих различных рангов, учреждение Государственного совета (1810), обоснование места, роли внедряемых с 1802 г. министерств, пересмотра функций высших административных учреждений (в частности, Сената и департаментов), указа об обязательной надлежащий образовательный ценз для лица государственной службы (1809), кодификации законов (1828–1830) и др. известных, неоднозначных, но важных и своевременных проектов.

В целом реформы были направлены на:

- 1) повышение эффективности управления на государственном и региональном (местном) уровнях;
- 2) четкое распределение полномочий между законодательной, исполнительной и судебной властями, установление правовой субординации

²⁰⁷ Мельников В. П. Государственная служба в России: исторический опыт. – М.: Изд-во РАГС, 2005. 448 с.

²⁰⁸ Напр.: Калягин В. А. Политические взгляды М. М. Сперанского. Саратов, 1973. 276 с.; Катетов И. В. Граф Михаил Михайлович Сперанский как религиозный мыслитель. Казань, 1889. 81 с.; Коркунов Н. М. Теоретические воззрения Сперанского на право // ЖМНП. 1894. № 10. С. 348–352; Морозов В. И. Политические взгляды и конституционные проекты М. М. Сперанского. СПб., 2000. 526 с.; Осипенко С. В. Политико-правовые взгляды М. М. Сперанского // Вестник Московского университета. Сер. 8. История. 2006. № 2. С. 90–105; Чибиряев С. А. Великий русский реформатор. Жизнь, деятельность, политические взгляды М. М. Сперанского. М., 1989. 398 с.

между ними;

3) усиление централизма в практике государственного управления.

Мероприятия М. М. Сперанского и других выдающихся реформаторов государственной службы – П. Д. Валуева, М. С. Воронцова, А. А. Вяземского, И. В. Васильчикова, Д. А. Гурьева, Б. Б. Кампенгаузена, Е. Ф. Канкрин, В. П. Кочубея, Г. А. Милютина, Н. И. Панина и многих других были направлены на преобразование административного аппарата в слаженный и функционирующий механизм управления, дееспособный решать стоящие перед государством задачи.

Обеспечение жизнеспособности Русского централизованного государства обусловило настоятельную необходимость формирования действенной государственной службы.

Оценивая определение содержания понятия, составители Энциклопедического словаря Брокгауза и Эфрона толкуют его как «отношение к государству лиц, которым поручалось выполнять государственные должности»²⁰⁹.

Не продолжая цитатный ряд, укажем на общий акцент, свойственный для определения государственной службы в XIX в. – подчинение интересам государства действий лиц, которые занимали должности в государственных органах согласно распоряжений высшей власти или от ее имени²¹⁰.

Ссылаясь на зарубежный опыт и потребности жизни государства и общества, российские государствоведы активно занимались разработкой функций государственной службы как совокупности регламентированных отношений между государством и гражданином.

Кадровый аспект государственной службы является неременным залогом успеха управления. Усложнение механизма в условиях становления

²⁰⁹ Энциклопедический словарь. Т. IX. – СПб.: Изд. Ф. А. Брокгауза, И. А. Эфрона, 1883. С. 392.

²¹⁰ Мельников В. П. Государственная служба в России... С. 49–50.

новых производственных рыночных отношений вызвало количественный рост чиновничества. По данным П. А. Зайончковского, увеличение количества государственных служащих на протяжении XIX в. составило семикратный показатель²¹¹.

Состав корпуса гражданских служащих русского государственного аппарата был многослойным. Кроме представителей привилегированных слоев, от петровских времен чиновничество пополнялось талантливыми представителями других сословий.

Если высшая бюрократия империи Романовых состояла преимущественно из дворян (должностные лица 1–5 классов), то служащие 6–8 классов, занимавшие важные должности, согласно статистическим данным, лишь на три четверти принадлежали дворянству²¹². Табельное чиновничество канцелярских подотделов уже больше, чем на две трети состояло из лиц недворянского происхождения²¹³.

Разрастание чиновничьего корпуса обострило вопрос создания механизма контроля за исполнением должностными лицами служебных обязанностей.

Зачисление на службу производилось с учетом сословных, национальных и вероисповедных ограничений, с установлением профессионального уровня и общей подготовки к выполнению служебных обязанностей, послужного списка лица, которое, к тому же, должно было иметь хорошее образование.

К элементам карьерной стратегии стоит отнести разработку законодательных основ, регулировавших механизм реализации карьеры служащих, которые обладали высоким уровнем профессионализма,

²¹¹ Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России... С. 67, 221.

²¹² Корелин А. П. Дворянство в пореформенной России: 1861-1904: состав, численность, корпоративная организация / А. П. Корелин; Академия наук СССР, Институт истории СССР. М., 1979. 304 с.; Писарькова Л. Ф. От Петра I до Николая I... С. 35.

²¹³ Троицкий С. М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в.: Формирование бюрократии / АН СССР. Ин-т истории СССР. М., 1974. 394 с.

стимулируя непрерывное наращивание знаний и умений в выбранной области государственного управления. Случаи, когда государственные служащие успешно делали научную карьеру, были нередки.

Как отмечает А. В. Елпатьевский, для решения сложных задач управления различными отраслями государственной жизни существовала объективная потребность в образованности тех, кто поступал на государственную службу²¹⁴.

Несмотря на особые мероприятия, направленные на улучшение государственной службы, специалисты констатируют случаи недостаточного образовательного ценза чиновничества дореформенной Российской империи, а также высокий уровень их коррумпированности²¹⁵.

Образованием кадров для государственной службы высшего ранга обычно занимались историко-филологический и юридический факультеты университетов, а также специальные учебные центры, например, Пажеский корпус (1802), Демидовское училище высших наук (Ярославль, 1805), Царскосельский лицей (1810 г., с 1843 г. – Императорский Александровский лицей), Императорское высшее училище правоведения (СПб, 1835) и др.

Уже «Университетский устав» (1804) официально узаконивал положение о том, что в университетах «готовится юношество для вступления в различные звания государственной службы», а в «Предварительных правилах народного просвещения» (1830) отмечалось, что в университетах можно получить знания, необходимые «для всех занятий и различных видов государственной службы»²¹⁶.

Относительно чиновничества низшего звена существовало единственное требование – умение вести дело. Очевидным следствием этой

²¹⁴ Елпатьевский А. В. Документирование прохождения государственной службы... С. 158.

²¹⁵ Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Т. II. Административное право. Ч. I. Органы управления. СПб.: Тип. акционерного о-ва «Слово», 1910. 294 с.

²¹⁶ Мельников В. П. Государственная служба в России ... С. 175

ситуации стало появление во второй половине XIX в. специальных учебных заведений среднего звена, которые специализировались на подготовке хорошо осведомленных в практическом ведении документов делопроизводителей²¹⁷. Студенты из обедневших слоев населения также часто посвящали себя «письмоводству»²¹⁸.

Важным проявлением бюрократизации государственного управления и гражданской службы является активное нормативно-правовое регулирование деятельности высших центральных и местных административных структур, и их персонала. Многозвеневой механизм государственного управления требовал от персонала немалых усилий для обеспечения реализации указов и распоряжений, образцового ведения делопроизводства.

Как отмечает российский исследователь В. П. Мельников, центральные учреждения николаевской России первой половины XIX в. и позже ежегодно присылали в канцелярии образовательного центра и местного подчинения сотни тысяч документов, процедура прохождения которых была сложной.

Например, каждый учредительный документ или запрос должен пройти 36 делопроизводственных операций на уровне Комитета министров, 54 – губернского правления²¹⁹.

Начало XIX в. отмечается появлением огромного количества актов, положений, инструкций, которые приводили в порядок ведение делопроизводства как направления управления, для рациональной организации функционирования властного механизма и быстрого реагирования государственных служащих, учреждений на организационно-распорядительные запросы центра. Приходит осознанное побуждение упорядочить процесс документирования информации, а обязательное соблюдение регламентированных процедур документирования и

²¹⁷ Бездрабко В. В. Управлінське документознавство. Київ, 2006. 208 с.

²¹⁸ Дудырев Ф. Ф. Русское юридическое образование в эпоху реформ (опыт сравнительно-исторического анализа) // Государство и право. 2005. № 1. С. 88–91.

²¹⁹ Мельников В. П. Государственная служба в России ... С. 237.

документооборота приобретает законодательную силу.

В томах первого собрания законов Российской империи за 1802–1823 гг. встречается более 35 законодательных актов, посвященных делопроизводственной проблематике. Если же учесть тематические нормативные материалы министерств, то их количество составит более 150 единиц²²⁰.

Показательным было стремление властей упорядочить делопроизводство, сократить объем документопотоков. Специальным постановлением от 1852 г. Государственный совет рекомендовал министерствам и ведомствам изыскивать возможности упрощения канцелярского производства. Министерствам надлежало заботиться об ответных мерах в подведомственных им учреждениях.

Сформулированные Генеральным регламентом 1720 г. обязанности служащих административных учреждений – правильное оформление документов, предоставление объективной информации, строгое соблюдение правил делопроизводства, не потеряли актуальность и в XIX в. Поэтому важным оставался вопрос о приведении делопроизводства в соответствие с требованиями времени и новейших форм контроля за организацией документооборота, механизма его влияния на исполнение принятых управленческих решений, поскольку, по признанию современников, порядок делопроизводства не позволял даже с помощью надзорных мероприятий обеспечить защиту интересов самой администрации²²¹.

Делопроизводство указанного отрезка времени переживает существенные трансформации, которые в значительной степени связаны с реформами центрального государственного аппарата, основу которых составили законы об учреждении Комитета министров (1802), Государственного совета (1810), министерств (1802, 1811) и указ о правах и

²²⁰ Бездрабко В. В. Управленческое документоведение ... С. 17.

²²¹ Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву ... С. 29.

обязанностях Сената (1802). Это раскрывает понимание властью необходимости системного совершенствования всех уровней управления, а заодно и ведения делопроизводства в горизонтальном и вертикальном направлениях управленческой иерархии.

С момента утверждения «Общего учреждения министерств» (1811) историки делопроизводства начинают «исполнительный» или «министерский» период, длившийся до общественно-политических и экономических реформ, начатых в 1917 г.

Термин «министерский период делопроизводства» применяют, когда речь идет о целенаправленном укреплении центрального аппарата власти путем внедрения министерств и вызванные этим изменения в ведении делопроизводства. Для последнего свойственны высокая (по сравнению с коллежским) правовая регламентация, окончательное определение функций канцелярии и установление ее однообразного устройства, четкое определение функциональных обязанностей служащих этой структурной части учреждения.

Устанавливается определенная специализация канцелярий центральных органов власти (прежде всего министерств), а также учреждений разветвленной системы местных органов управления, выделяются функции так называемого «общего делопроизводства», связанного напрямую с управлением и окончательно формируются различные виды специального делопроизводства.

Упомянутым выше законодательным актом определялся порядок «ведения дел» во всех министерствах, департаментах и подведомственных им отделениях. Ученые, которые исследовали делопроизводство первой половины XIX в., выделяют следующие его составляющие:

- 1) порядок поступления дел;
- 2) движение дел или их производство;
- 3) отправление дел;

- 4) ревизия;
- 5) отчеты²²².

Это указывало на осознанное осмысление общей схемы документооборота и конкретных этапов работы с документами, а именно – приема, направления на исполнение и собственно выполнения, регистрации и контроля за выполнением, распространение документов²²³.

Введение министерской формы делопроизводства сопровождалось принятием и вступлением в силу нормативно-правовых актов, регламентирующих «порядок производства дел во всех министерствах, департаментах и отделениях», они устанавливали иерархию, формы и системы документов, фиксирующих их деятельность²²⁴. Со временем аналитическое решение вопросов технологического содержания, связанных с документированием и функционированием документов, привело к появлению «Руководства к наглядному изучению административного порядка течения бумаг в России» («Управление к наглядному изучению административного порядка прохождения бумаг в России», 1858)²²⁵. Следствием определения этого и других, детализирующих отдельные моменты делопроизводства нормативных актов, стал более высокий уровень подготовки управленческих документов в государстве, и организация работы с ними.

Крепнут традиции упорядочения ведомственного делопроизводства. За крупнейшими такими проектами стоят имена известных государственных деятелей, лиц, имевших кадровую выслугу в государственной службе. Например, первые, наиболее примечательные пособия по делопроизводству принадлежали государственным служащим канцелярий разных ведомств – Н. В. Варадинову, В. Н. Вельдбрехту, А. И. Гарнаци, Ф. И. Иляшевичу, М. Л.

²²² История делопроизводства в СССР... С. 37.

²²³ Там же. С. 37.

²²⁴ Сокова А. Н. О создании русской традиционной формы документов... С. 211.

²²⁵ Руководство к наглядному изучению административного порядка течения бумаг в России. М., 1858. 84 с.

Магницкому, П. В. Макалинскому, М. А. Мартынову и др. Хорошее владение спецификой работы структурных единиц административно-бюрократической управленческой системы, знание нормативно-правовой базы их функционирования, делопроизводственных традиций стали залогом создания высококачественного научно-методического продукта.

Несмотря на особую значимость для развития теории делопроизводства трудов каждого из названных выше исследователей, решающее сдвиги имела книга В. Н. Вельдбрехта (1854)²²⁶. Об этом историографическом факте в истории делопроизводства говорилось выше. Но, значимость труда В. Н. Вельдбрехта предполагает его более подробное рассмотрение. Как один из первых теоретиков делопроизводственного дела В. Н. Вельдбрехт успешно перевел объект исследования в плоскость сферы управления.

Непременной составляющей любой организации управленческой сферы является, по мнению автора, канцелярия. Поэтому канцелярия, как центр практического делопроизводства, детально рассматривается, особо при этом уделяя внимание тому, что статус, объем полномочий, так же, как и ее структура, определяются местом учреждения в общей иерархии административного подчинения.

Несмотря на специфику каждой канцелярии, в зависимости от назначения учреждения структурной единицей которой и является, В. Н. Вельдбрехт видит подобие штатного расписания, а, следовательно, и тождественность выполняемых ею функций.

Исполнителями, в соответствии с терминологией автора, должны быть:

- регистраторы или журналисты, которые занимались приемом и отправкой документов;
- лица, для производства дела и хранения их во время ведения;

²²⁶ Вельдбрехт В. Н. Общие основания русского делопроизводства ...

- протоколисты, которые заведовали бы актами присутствия (протоколами);
- архивариусы – лица, специально предназначенные для хранения дел по их завершению;
- экзекуторы, казначеи – для ведения хозяйственной части и «внешнего порядка заведения»²²⁷.

Простой примерный перечень должностных лиц, предложенный исследователем, свидетельствует о том, что канцелярия в соответствии со своими функциями и назначением, была местом документирования, регистрации внешних и внутренних документов, началом перемещения документа для исполнения по горизонтальной и вертикальной линиям управленческой иерархии, а также – хранения.

Траектория от штатного расписания канцелярии к содержанию делопроизводства находит выражение в детальном описании особенностей «канцелярского устройства».

Пытаясь отразить в общих схемах устройство бюрократического аппарата Российской империи, В. Н. Вельдбрехт подтверждает его определяющее влияние на делопроизводство. Это влияние автор видит в обязанностях тех, кто занимается созданием, распространением и хранением документов, а именно – писарей, письмоводителей, секретарей и т.д. Автор фиксирует четкое распределение объема работ, выполняемых ими.

Так, писец – это «регистратор и изготовитель и писец (переписчик) [документов]; ... получает бумаги, докладывает о них, выполняет приказы власти и сохраняет дела», письмоводитель распределяет «дела канцелярии между разными столами, которыми хотя и заведуют писцы, собственно предназначенные для переписывания, однако фактически представляют собой чины разных должностей канцелярии том, что опытные из них помогают

²²⁷ Вельдбрехт В. Н. Общие основания русского делопроизводства ... С. 11.

письмоводителю – одни, тем, что ведут входные и выходные книги (регистраторы), другие заведованием определенными особыми (форменными, механическими) отраслями канцелярского труда (столоначальники) и в изготовлении бумаги, которые не придумываются, а всегда пишутся в определенных случаях, по определенной форме и т.д.»²²⁸.

Вышесказанное позволяет выявить дифференцированность распределения служебных обязанностей тех, кто был занят в канцелярии. Это прямо указывает на усложнение делопроизводства настолько, что остро встал вопрос не просто распределения обязанностей между его исполнителями, но и четкого определения их функций таким образом, чтобы совместная работа была продуктивной, избегала дублирование операций, а жизненный цикл документов на уровне учреждения носил заверченный характер.

Общее определение структуры канцелярии логично дополнено замечаниями о «ходе делопроизводства», а именно – порядок делопроизводства от момента попадания документов в учреждение до их поступления исполнителям. Имеются и предположения относительно формы и содержания каждого этапа прохождения документов в канцелярии, описания сопроводительных операций, которые совершают ответственные за их проведение.

Как выходец из практической сферы юридической науки, В. Н. Вельдбрехт демонстрирует особое отношение к документу как акту, призванному устанавливать и регулировать правовые отношения, это подтверждается особым вниманием к процедуре обращения с печатями²²⁹.

Как отмечалось выше, делопроизводство рассматривается неотъемлемой составляющей управления. Поэтому лица, которые входят в состав канцелярии, входят и в круг деятельности власти, и наоборот – лица,

²²⁸ Вельдбрехт В. Н. Общие основания русского делопроизводства ... С. 12–13.

²²⁹ Вельдбрехт В. Н. Общие основания русского делопроизводства ... С. 75.

обладающие властью, выполняют канцелярские обязанности²³⁰. Следовательно, такой высокий статус работников канцелярии свидетельствует о восприятии их не только как технических составителей документов и исполнителей их производства, но и лиц, которые осуществляли документационное обеспечение управления.

Можно сказать, что делопроизводство не просто факт управленческой сферы, а процесс поэтапного документального оформления решений властных структур и их выполнение.

Чрезвычайно высоко можно оценить надлежащую компетенцию лиц, занятых делопроизводством, которые должны хорошо знать нормативные акты, регулирующие деятельность учреждения, уметь вовремя оформлять документы, готовить доклады, обзоры по делам, разрабатываемых учреждением, и др.²³¹

Разработка нормативно-правовых актов, регламентирующих делопроизводство, во-первых, вызывало появление значительного количества изданий разного назначения и формата за авторством в основном юристов-практиков, посвященных обобщению опыта канцелярий разных учреждений в деле заключения документов, унификации их формы организации текста и информации²³².

²³⁰ Там же. С. 16.

²³¹ Вельдбрехт В. Н. Общие основания русского делопроизводства ... С. 72–91.

²³² Анцов В. Л. «Деловые бумаги» (образцы и формы). Общедоступное руководство по составлению всевозможных юридических и других званый, актов, договоров, жалоб документов и т.п. 9-е изд., исправл. и дополненное. СПб: Книгоизд-во «А.Ф. Сухова», 1912. 153 с., VII с.; Варадинов Н. В. Делопроизводство: руководство к составлению всех родов деловых бумаг и актов по данным формам и образцам. Ч. 1–4 СПб., 1873.; Вельдбрехт В. Н. Общие основания русского делопроизводства ... 122 с.; Ильяшевич Ф. Образцы следственного делопроизводства. СПб.: Типо-лит. «Братья Ревинь», 1913. 245 с.; Крашенинников И. Делопроизводство в канцеляриях уголовных отделений окружного суда. Справочная книга для гг. кандидатов на судебные должности. М.: Тип. Сек. П. Семенова, 1909. 64 с.; Макалинский П. В. Образцы делопроизводства судебных следователей. Приложение к 5 изд. Практическое руководство для судебных следователей. СПб.: Типо-лит. инж. Гершуна, 1901. 232 с.; Мартынов Н. Образцы и формы деловых бумаг (Письма, прошения, судопроизводственные бумаги, коммерческая корреспонденция, договора, обязательства и справочные сведения). СПб: Тип. М. Меркушева, 1910. 249 с.,

Во-вторых, тщательно изучались принципиальные основы администрирования как управленческого процесса при условии надлежаще упорядоченной документальной коммуникации на вертикальном и горизонтальном уровнях. Под влиянием внешних побуждений, а также логического развития науки происходит становление соответствующей отрасли права – административной²³³. Этому способствовали университетские кафедры, профессиональные общества, практика зарубежных научных командировок студентов и профессорско-преподавательского состава, съезды юристов и другие организационные мероприятия.

Конституирование административного права неразрывно связано со становлением государственного права, государствоведения, началами теории управления, первенство в разработке которых принадлежит юристам.

В-третьих, как отмечалось выше, формируется институт государственной службы, пересматриваются функции чиновничества (выборного и назначаемого) разных рангов бюрократической системы.

На современном этапе актуальными и востребованными остаются вопросы организации делопроизводства в органах власти всех уровней. Одним из показателей эффективности деятельности чиновников является умение вести деловые коммуникации, при этом работа с документацией становится средством своевременного реагирования властных структур на вызовы времени. Но, как уже отмечалось выше, в отечественной историографии эти важнейшие вопросы освещены недостаточно полно. Попытки реформирования документооборота губернских органов власти отмечены в единичных работах²³⁴.

XIV с.; Плохотенко А. К. Полная программа испытаний на должность нотариуса. М.: Тип. П. П. Рябушинского, 1913. 896 с.; Руководство к наглядному изучению административного порядка течения бумаг в России. М., 1858. 84 с.

²³³ Корф С. А. Административная юстиция в России. В 2-х т. СПб., 1910.

²³⁴ Бакшаев А. А. Рационализация делопроизводства в учреждениях Горного ведомства на Урале в первой половине XIX в. // Научный вестник Крыма. 2017. №. 5. [Электронный ресурс] URL: <http://nvk-journal.ru/index.php/NVK/article/view/152> (дата обращения

Также отметим активизацию делопроизводства губернских канцелярий и увеличение объема документооборота после министерских реформ Александра I²³⁵.

При этом, на общеимперском уровне единой и четкой законодательной регламентации норм делопроизводства губернских учреждений не существовало до 1837 г. К этому времени под руководством графа Д. Н. Блудова с учетом высших законодательных инициатив и существующих местных норм создавались: «Общий наказ гражданским губернаторам», «Положение о порядке производства дел в Губернских правлениях» и «Штаты» с первого января 1838 г.

Примером дополнений и уточнений по организации делопроизводства в административных учреждениях Таврической губернии, может служить ряд принятых в первой половине XIX в. инициатив Новороссийского и Бессарабского генерал-губернатора и предложений Таврического гражданского губернатора²³⁶.

05.04.2022); Борщик Н. Д. Первая всеобщая перепись населения 1897 г.: делопроизводство и документооборот // Вестник РГГУ. Серия «Документоведение и архивоведение. Информатика. Защита информации и информационная безопасность». 2017. № 3. С. 45–53; Борщик Н. Д. К вопросу о состоянии документооборота крымских таможен в первой половине XIX в. // Документ. Архив. История. Современность: Мат-лы VII Всеросс. науч.-практ. конф. с международным участием. Екатеринбург, 16–18 ноября 2018 г. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2018. С. 142–146; Виноградова Т.В. Состояние губернского делопроизводства в Российской империи и попытки его реформирования в первой половине XIX в. // История и архивы. 2014. № 2. С. 59–69; Горак А. Г. Введение российской системы делопроизводства в губернской администрации Царства Польского // История и архивы. 2014. № 2. С. 78–84; Документ в современном обществе: исторические, концептуальные и методические аспекты изучения: Коллективная монография / И. С. Башкова [и др.]; отв. ред. Н. Д. Борщик. Симферополь; Курск: Изд-во ЗАО «Университетская книга», 2019. 222 с.; Gorak A. Rosyjska kancelaria akt spraw w urzędach lubelskiej gubernialnej administracji ogólnej w latach 1867–1918. Lublin: Wyd-wo Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej, 2008. 422 с.

²³⁵ Башкова И. С. Историографический анализ проблемы документирования и организации работы с документами в XIX веке / В кн.: Документ в современном обществе: исторические, концептуальные и методические аспекты изучения: Коллективная монография / И. С. Башкова [и др.]; отв. ред. Н. Д. Борщик. Симферополь; Курск: Изд-во ЗАО «Университетская книга», 2019. С. 69–87.

²³⁶ Башкова И. С. Нормативно-правовое обеспечение организации делопроизводства в Канцелярии Таврического гражданского губернатора в первой половине XIX в. // Сборник

Ярким примером совершенствования делопроизводства губернских канцелярий в 30–40-е гг. XIX в. стал проект «О сокращения делопроизводства по Губернским Правлениям и нижним Полицейским местам». Именно этот период принято считать одним из наиболее продуктивных периодов по совершенствованию организации делопроизводства в Российской империи на всех уровнях управления.

Еще в 1826 г. с разрешения Сената вступили в силу правила относительно упрощения порядка делопроизводства, сформулированные гражданским губернатором Санкт-Петербурга. В МВД подобных проектов было несколько, и министр предлагал их к рассмотрению главам регионов. Обнаруженный в фонде 26 ГАРК циркуляр от 3 августа 1830 г. № 2163 О сокращении делопроизводства по Губернским Правлениям и нижним Полицейским местам поступил в канцелярию Таврического гражданского губернатора в сентябре 1830 г.²³⁷.

Привлечение других материалов фонда 26 показало, что указанное предписание было получено в марте 1831 г. после повторной отправки. В своем ответе Таврический губернатор А. И. Казначеев объяснил задержку необходимостью тщательного изучения состояния вверенной ему губернии²³⁸.

Возможность проведения сравнительного анализа замечаний А. И. Казначеева и проекта, присланного из МВД, позволило выявить особенности, имеющегося в Таврическом губернском правлении «канцелярского порядка», а также определить особенности распределения дел по каждому столу и каждой экспедиции.

Предложения по первой, второй и третьей статьям проекта «О докладных реестрах и журналах» А. И. Казначеев признал «весьма

материалов IV Международной научно-практической конференции «Управление документацией: прошлое, настоящее, будущее, посвященной памяти профессора Т.В. Кузнецовой / отв. ред. и сост. Ю. М. Кукарина. М.: ООО «ТЕРМИКА.РУ», 2019. С. 313–322.

²³⁷ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6591. Л. 40.

²³⁸ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6405. Л. 2.

основательными и удобно исполнительными»²³⁹. Таврическим губернатором были предложены необходимые дополнения – особые реестры по каждому отделению или столу²⁴⁰. Отдельное внимание было уделено особенностям их оформления²⁴¹.

Относительно журналов губернского правления, в которых фиксировались заключительные, «часто решительные» постановления, следует сказать, что очень часто в Судебных местах они заменяли протоколы. Это требовало при их составлении соблюдения принятых правил и четкого и ясного изложения «существа дела».

А. И. Казначеев считал для отдельных документов необходимым переписывание их полного текста. Показательно, что такое дополнение обуславливалось в определенной степени кадровыми проблемами. Таврический губернатор правдиво отмечал, что для анализа материалов дел и включения в доклады и журналы только их выбранной «сущности» нужны способные и опытные канцелярские чиновники²⁴².

Составлять журнальные листы на конкретное число было предложено для указов, предполагающих единичную резолюцию²⁴³ или передаваемых в подведомственные учреждения. К таким можно отнести и направляемые к сведению. По оформлению листы предполагали наличие свободной графы, необходимой для проставления столоначальниками отметки об исполнении.

Следующие четвертая и пятая статьи описывали мероприятия «О сокращении исходящих». В губернские правления поступали, как правило, документы «о объявлении, об отобрании сведений, показаний и проч.»; «жалоб на места подчиненные», «часто с длинными приложениями».

²³⁹ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6405. Л. 3.

²⁴⁰ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6405. Л. 3.

²⁴¹ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6405. Л. 3.

²⁴² ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6405. Л. 4.

²⁴³ Например, указы о запретах, о выговорах, о назначении или увольнении.

Практика, нашедшая применение в Правительствующем Сенате, виделась приемлемым решением. Так предполагалось направлять такие документы всем исполнителям только в виде подлинников²⁴⁴.

В замечаниях Таврического губернатора А. И. Казначеева мы находим принципиальное одобрение данного правила и уточнение относительно необходимости понятного разграничения, оригинал какого документа может быть отправлен, а какого – нет.

Анализ раздела проекта «О приложении при просьбах гербовой бумаги» и соответствующих замечаний Таврического губернатора также выявил интересное толкование.

Следует обозначить существующее в указанный период требование о делопроизводстве на гербовой бумаге по просьбам об определении в службу, об отпуске и увольнении. На практике такое взыскание денег, как правило, начиналось уже после решения вопроса, и переписка о незначительных суммах затягивалась на месяцы. В проекте МВД предписывалось, что определение для каждого случая числа листов гербовой бумаги считалось авторами проекта несложным и легко осуществимым, кроме того, указывалось, что намного удобнее возратить бумагу или деньги в случае возможного отказа в удовлетворении поступившей просьбы, чем «в последствии взыскивать»²⁴⁵.

А. И. Казначеев, исходя из реальной практики делопроизводства, в замечаниях выразил несогласие с предложенными изменениями, он спрогнозировал возможное увеличение количества нерешенных дел, которые будут остановлены из-за отсутствия или недостатка гербовой бумаги от просителей, которые «не знали и не могли знать количества гербовой бумаги, потребной на переписку по их прошениям»²⁴⁶.

²⁴⁴ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6591. Л. 49.

²⁴⁵ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6591. Л. 49.

²⁴⁶ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6405. Л. 6–7.

Решать обозначенную проблему губернатор хотел с соответствующими уездными казначействами, которые бы получали резолюцию, предписывающую немедленный вычет из жалования просителя или взыскание «следуемых за гербовую бумагу денег», подтверждаться это должно и отправкой необходимых уведомлений в Казенную палату. Земские и городские полиции, по замечаниям А. И. Казначеева, наделялись полномочиями взыскивать деньги за негербовую бумагу с не служащих лиц по месту их жительства²⁴⁷.

В проекте были предприняты попытки унификации делопроизводственного труда.

Например, в седьмой статье предлагалось отслеживать ход движения документа, указывая на каждой «ответной бумаге» (исходящих документах губернского правления) внизу номер соответствующего стола.

В восьмой статье определено «полезным» заведение разных бланков, которые бы распространялись «от предмета к предмету, по мере возможности и способов».

А. И. Казначеев признал такое «человеколюбивое облегчение труда канцелярского» «весьма удобным», подчеркивая, что такие правила «большую часть исполняются и точное исполнение оных будет весьма полезно».

С предлагаемым разработчиками проекта вариантом раздела «О продажах имений в уездных городах» Таврический губернатор согласился, так как имеющийся опыт подтверждал его целесообразность²⁴⁸.

Опыт организации работы в Таврическом губернном правлении также позволил губернатору представить конструктивные замечания по разделу проекта «О исполнении по журналам».

В частности, было отмечено несовершенство общего правила: протоколист, получив обратно просмотренные прокурором журналы, обязан

²⁴⁷ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6405. Л. 6–7.

²⁴⁸ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6405. Л. 8.

был на каждой подлинной, внесенной в журнал бумаге написать и засвидетельствовать данную по ней резолюцию, и уже в таком виде все бумаги раздать по столам или экспедициям для исполнения. Безусловно, это создавало лавину бумаг, а решение важных вопросов откладывалось на длительное время.

В замечаниях губернатор отмечал, что по существующим постановлениям протоколист подавал журналы на подпись или присутствию только в скрепленном виде. Такие журналы чаще всего представляли собой «обширную тетрадь», содержащую несколько десятков статей. В случае, если все эти статьи заключали в себе вопросы только по одному столу губернского правления, то, хоть и с трудом, но можно было бы передавать подлинные журналы к исполнению в столы.

По существующему порядку ежедневно выслушивались сначала указы, за ними предписания и предложения, потом сообщения, рапорты, и, наконец доклады и просьбы. Протоколист, составляя журнал, обязан помещать в нем статьи именно в той же последовательности. А ведь по своему содержанию они часто относились к разным отделениям и столам, и передача подлинных журналов к исполнению не облегчает труд²⁴⁹.

Следующий раздел проекта «О настольном реестре» в замечаниях губернатора определен как необходимый и требующий исполнения. В частности, он регламентировал обязательное наличие настольного реестра по всем «производящимся делам»²⁵⁰.

Наиболее подробно, с приложением конкретных форм, в министерском проекте был представлен раздел «О кратких реестрах». В нем приведен перечень «главных книг» губернских правлений, с подробной инструкцией по их ведению²⁵¹.

²⁴⁹ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6405. Л. 10.

²⁵⁰ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6591. Л. 50.

²⁵¹ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6591. Л. 50–51.

Название реестра	Порядок ведения реестра	Примечания
I. Реестр Входящим бумагам.	<p>а) Все вступающие бумаги принимаются дежурным со внесением их по №№ с конвертов в дежурную книгу и представляются Присутствию, где по конвертам и по дежурной книге №№ поверяются, Указы Сенатские распечатываются Губернатором. А все прочие бумаги одним из Советников, кому назначится. Лично подаваемые просьбы принимаются Губернатором или старшим Советником.</p> <p>б) От Присутствия они сдаются Секретарям для пометы числа получения и Стола или Экспедиции, куда принадлежат.</p> <p>в) От Секретарей они переходят в Регистратуру. Регистратор, поверив №№ бумаг с нумерацией дежурной книги, и в сей последней расписавшись в получении оных, вносит их по порядку во Входящую Книгу, а внесши и по помете Секретарской, разделив по Столам или Экспедициям, тотчас подает их Советнику, каждому что следует по его части.</p> <p>д) Советник тотчас просматривает их и все до одной отмечает собственной рукой. Отметки его по содержанию бумаг должны быть следующие: к докладу, к справке, к общему соображению, к делу и сведению. С сими краткими отметками Советники тотчас же возвращают все им поданные бумаги в Регистратуру, а Регистратор тут же раздает их в Столы с распиской во Входящей Книге.</p> <p>Потребная в производстве дел крайняя определительность не менее необходима и в оных кратких Советниками отметках. Таким образом назначаются бумаги к Докладу все те, которым должно быть</p>	<p>В сей общий распорядок о Входящих бумагах не включаются: просьбы, документы, деньги, билеты, орденские знаки, все вообще посылки и проч., о коих предварительно присылаются повестки из Почтовой Конторы. Получение из Конторы и проверка их в Губернском Правлении должны чиниться по Журналам с запискою в надлежащие книги, как то всегда и делается.</p>

	<p>распорядительное положение общего Присутствия; к Справке все те, по коим положения общего Присутствия нужны еще сведения, объяснения и другие дополнения; к Общему Соображению все те, из коих составляются общие срочные Ведомости, о течении де в нижних присутственных местах, о недоимках, о происшествиях, о справочных ценах, о сыске лиц и имений и проч. и проч. К Делу все как те, которые хотя и заключают удовлетворительный отзыв одного места, но должны еще ожидать таковых же ответов от других мест, так и те, по коим исполнение совсем оканчивается и о которых в изъясненных предположениях уже сказано, чтобы по получении уведомления о исполнении числить дело конченным. К сведению все те, по коим не может уже быть ни суждения, ни соображения, ни исполнения.</p>	
<p>II. Докладный Реестр.</p>	<p>а) Докладный Реестр полезнее было бы иметь по форме литеры В. ибо отметкою в графе: когда по какой статье подписан журнал, обеспечивались бы Журналы, которых тысячи, так как каждая статья Докладного реестра обеспечивается резолюцией, Судьей собственноручно отмеченною.</p> <p>Отметки в прочих графах нужны для скорого отыскания дел и поверки.</p> <p>б) для Докладных Реестров должны быть печатные бланки.</p> <p>в) Назначенная в Докладной Реестр бумага должна вноситься самым кратким образом, составляет ли она начало или продолжение делопроизводства. В сем последнем случае с Докладным Реестром подаются:</p> <p>во-первых подлинное дело для вернейшего соображения и для</p>	<p>С сложением с членов Правления обязанности писать все резолюции собственноручно, вместе кажется был бы возложен на Секретарей и Пovýтчиков такой новый труд, который всякого труда по производству существеннее, но на который они не должны иметь и притязания; ибо они только исполнители; а в решении дела участвовать, посредственно ли, или непосредственно, при настоящем образовании и людей и вещей в Губернских и уездных местах, позволять им не должно. По</p>

	<p>содержания дел в Столах всегда в исправности; а во-вторых по мере надобности извлечение (концепт, ремарка) из прежнего производства, необходимое сколько для облегчения Присутствия и Советника каждого по части его, столько же и по тому уважению, что как по делопроизводству в настоящем положении вещей все самоучки, то молодым людям сие одно только есть средство знакомится с делами, хорошо обнимать их и из больших связок научатся составлять: краткие записки, что вовсе не так легко, как представляется.</p> <p>d) В Докладном Реестре в следствие положений Губернатора резолюция отмечать Советникам собственноручно.</p>	<p>законоположению, от коего отступление породило бы только множество прений и диспутов вредных для дел и для нуждающихся, резолюции отмечаются в Докладном Реестре в следствие положений Губернатора. Сему последнему легче и скорее изъяснить свои мысли на докладе каждого Советника по его части, нежели при общем докладе говорить свои мысли, писать или заставлять писать вчерне резолюции, потом просматривать, исправлять (без того не обойдется) и читать их Присутствию для общего утверждения. Не без причин положено отмечать резолюции Судейскою рукою.</p> <p>Быстрому течению дел, как выше сказано, сие никогда не может быть ни малейшим препятствием; но без того не было бы уже совершенно никакого обеспечения в верности даваемых положений или разрешений в таком месте, где иногда в один день подписывается двести Журналов, и где не сего дня, завтра, между тем, как с одной стороны нельзя будет сказать: написано мною вот как; а с другой всегда можно будет сказать ранее или приказано было.</p>
III. Книга журналов.	Журналы должно писать, как они и пишутся, с изложением всех по мере	

	<p>надобности обстоятельств дела: изложение, которое само по себе уже облегчается упомянутыми извлечениями (концепциями); резолюции же вносятся с Докладных Реестров в Журналы слово в слово. По подписи Присутствующими Журналы относятся к Прокурору; им и от него принимаются с расписками. Журналы по коим исполнение ни малого отлагательства не требует, доставляются Прокурору особо и тот час от него возвращаются. По просмотре Прокурором, Журналы Протоколист отдает по принадлежности в Столы для исполнения, с расписками Повытчиков. По исполнении Повытчик возвращает Журналы Протоколисту так же с распиской сего последнего. Журналы по числам переплетаются в книги.</p>	
<p>IV. Книга исходящих бумаг.</p> <p>V. Настольный Реестр по каждой Экспедиции или Столу.</p>	<p>Книгам входящим и исходящим бумагам; дежурной, где записываются ежедневно получаемые бумаги; разносной, по коей они доставляются по назначению; арестантской по разным сей части предметам; о сумме Правления канцелярской и расходной; о других разных суммах они отменены быть не могут, ни в образе их не нужна никакая перемена.</p>	

Таврический губернатор А. И. Казначеев замечания к данному разделу использовал для характеристики ситуации, сложившейся в губернии. Признавая необходимость введения вышеуказанных правил, он подчеркивал, что они станут полезными только с «улучшением» штатов губернских правлений²⁵².

²⁵² ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6405. Л. 13.

Кроме того, Таврический губернатор возвращался к сказанному выше и подчеркивал, что без увеличения оплаты труда представленный проект будет невозможно реализовать, «ибо – возможно ли ожидать соответствующих сему требований способностей от людей получающих жалованья в месяц от 5 до 20 рублей?»).

Постепенно поиск решения проблемы перешел на уровень Государственного Совета: в декабре 1831 г. и январе 1832 г. на заседаниях рассматривались «различные предложения об изыскании способов к сокращению занятий Губернских Правлений и к облегчению по оным Губернаторов», а в феврале 1832 г. «Высочайше утвержденным мнением Государственного Совета» вопрос окончательно перешел на рассмотрение министерства.

В декабре 1836 г. все подготовленные с учетом мнений губернаторов проекты (Наказ Гражданским губернаторам, Положение о порядке производства дел в Губернских Правлениях, Положение о земской полиции, Положение о земской почте и др.) были внесены в Государственный Совет с обоснованием предлагаемых преобразований²⁵³.

Практически без замечаний и изменений документы и были Высочайше утверждены в июне 1837 г. «для облегчения действий как главного губернского, так и земского полицейского управления»²⁵⁴.

Таким образом, начало XIX в. отмечается появлением огромного количества актов, положений, инструкций, которые приводили в порядок ведение делопроизводства как направления управления, для рациональной организации функционирования властного механизма и быстрого реагирования государственных служащих, учреждений на организационно-распорядительные запросы центра.

²⁵³ Анучин Е. Н. Исторический обзор ... С. 48–50.

²⁵⁴ ПСЗ РИ. Собр. 2-е. Т. XII. № 10303. СПб, 1838. С. 361–439.

Приходит осознанное побуждение упорядочить процесс документирования информации, а обязательное соблюдение регламентированных процедур документирования и документооборота приобретает законодательную силу.

Представленные Таврическим гражданским губернатором А. И. Казначеевым, наряду с другими начальниками губерний, в Министерство внутренних дел предложения и замечания к проекту «О сокращении делопроизводства по Губернским Правлениям и нижним Полицейским местам» активизировали работы по подготовке единых нормативных актов, урегулировавших отношения между ветвями власти, их представителями и определивших круг их обязанностей, способ подчинения, а в сфере делопроизводства – имевших целью сократить и упорядочить документооборот; регламентировать технологию работы с документами как по составу информации, так и по структуре текста.

§ 2. Материалы Канцелярии Таврического губернатора как источник для изучения деятельности региональных органов власти

В массиве печатных и архивных материалов, которые стали источниковой базой исследования в первую очередь надо выделить группу нормативных актов, регламентирующих все направления деятельности органов государственной власти Таврической губернии в первой половине XIX в. Это значительный по объему свод данных.

Среди этих источников особенно важными для данной диссертации стали общеимперские законодательные акты и ведомственные нормативы. Особенностью делопроизводства XIX в. является законодательное утверждение его отдельных положений, которые изложены в официальных

«собраниях»: в «Полном собрании законов Российской империи»²⁵⁵ и «Своде законов Российской империи»²⁵⁶. Названные печатные источники изначально задумывались как кодифицированная основа для контроля и сохранения оригинальных текстов законодательных документов, они являются универсальными и включают все официальные и неофициальные публикации. Среди таких актов – именные указы императора генерал-губернаторам и губернаторам, указы Сената, «предписания» от министерств и их департаментов. Большинство из них нормативного содержания и носят инструктивный характер²⁵⁷.

Следующая группа источников – это материалы, представленные в фондах дореволюционного периода Государственного архива Республики Крым. В частности:

– Фонд 801 «Екатеринославский и Таврический генерал-губернатор» (60 ед. хр., 1792-1796 гг.).

Генерал-губернатору принадлежала вся полнота военной и гражданской власти на территории Екатеринославского наместничества и Таврической области, которые были образованы указами императрицы Екатерины II от 10 апреля 1783 г. и от 2 февраля 1784 г. В 1784 г. на должность Екатеринославского и Таврического генерал-губернатора назначен Г. А. Потёмкин. С 1791 по 1796 г. Екатеринославским и Таврическим генерал-губернатором являлся П. А. Зубов. Прекратил деятельность в соответствии с указом императора Павла I от 12 декабря 1796 г. «О новом разделении государства на губернии». В материалах фонда имеются предписания генерал-

²⁵⁵ ПСЗ РИ. Собр. перв. С 1649 по 12 декабря 1825 г.: в 45 т. СПб.: Тип. Второго отделения Собственной Е. И. В. канцелярии, 1830; ПСЗ РИ. Собр. втор. С 12 декабря 1825 г. по 28 февраля 1881 г.: в 55 т. СПб.: Тип. Второго отделения Собственной Е. И. В. канцелярии, 1830–1884.

²⁵⁶ Свод законов Российской Империи: с примечаниями и ссылками на позднейшие узаконения: в 16 т. Изд. неоф. СПб.: Деятель, 1912–1913.

²⁵⁷ Отметим, что четкого определения понятия «закона» в юридической практике не существовало до середины 1880-х гг.

губернатора о составлении родословной книги дворян Таврической области, донесения и рапорты правителя Таврической области об отводе земель, разведении садов и виноградников, состоянии войск, сведения о взыскании с поселян недоимок, состоянии соляных промыслов. Ведомости об урожае хлеба и разведении кунжута (1794-1795).

– Фонд 799 «Таврическое областное правление» (908 ед. хр., 1784-1797 гг.).

Указанное высшее административное учреждение Таврической области было создано по указу императрицы Екатерины II от 24 апреля 1784 г. и ликвидировано указом императора Павла I от 12 декабря 1796 г. в связи с упразднением Таврической области. В материалах фонда сохранились указы Сената за 1786-1790, ордера Новороссийского генерал-губернатора Г. А. Потёмкина о назначении должностных лиц в правление и другие областные учреждения, о пожаловании земель, присвоении званий и награждении орденами, журналы и протоколы заседаний правления, дела о разведке полезных ископаемых в Крыму, покупке казной земель, лесов и деревень, о причислении в купцы и принятии в русское подданство, о строительстве и благоустройстве городов, с ведения о состоянии экономики области, численности крепостных крестьян, об открытии народных училищ в 1789 г. , о победе Черноморского флота над турецким флотом в 1790 г., взятии Измаила в 1791 г. и др.

– Фонды канцелярий градоначальников: фонд 45 «Канцелярия Феодосийского градоначальника» (723 ед. хр., 1802-1837 гг.) и фонд 162 «Канцелярия Керчь-Еникальского градоначальника» (7931 ед. хр., 1837- 1920 гг.).

Должность Феодосийского градоначальника учреждена 23 февраля 1804 г. и упразднена указом Сената от 6 августа 1829 г. С этого момента канцелярия продолжила функционировать при Таврическом губернаторе, была ликвидирована в 1837 г. Должность Керчь-Еникальского градоначальника

учреждена в 1821 г., окончательно ликвидирована в ноябре 1920 г. Градоначальники на правах губернатора ведали делами местной полиции, судоходства, торговли, образования, здравоохранения, осуществляли надзор за городским самоуправлением, поэтому в делах фондов сохранились указы Сената, циркуляры МВД, Министерства финансов, Департамента внешней торговли (1811-1835), имеются отчёты таможен и застав, рапорты карантинных контор и таможенных застав о судах, проходящих через Босфорский пролив к берегам Чёрного моря, конфискации контрабандных товаров, сведения о прибывающих в порты судах и провозимых ими товарах, формулярные списки о службе чиновников канцелярий градоначальников и подведомственных учреждений.

– Фонды государственных комиссий, действовавших на территории Таврической губернии в первой половине XIX в.: фонд 24 «Комиссия, учреждённая для разбора споров по землям и для определения повинностей на Крымском полуострове» (808 ед. хр., 1800-1810 гг.) и фонд 23 «Следственная комиссия по искоренению злоупотреблений в Таврической губернии» (307 ед. хр., 1816-1819 гг.).

Первая комиссия была создана в 1797 г. и ликвидирована по указу императора Александра I от 13 сентября 1810 г. Занималась решением споров о праве землевладения. Вторая – создана по указу императора Александра I от 4 мая 1816 г., ликвидирована в декабре 1819 г. Занималась расследованием дел о незаконной продаже земель и злоупотреблениях чиновников.

– Фонды органов сословного самоуправления: фонд 49 «Таврическое губернское дворянское депутатское собрание» (6071 ед. хр., 1803-1919 гг.) и фонд 327 «Канцелярия Таврического губернского предводителя дворянства» (3088 ед. хр., 1804-1915 гг.).

Наиболее информативными и важными для исследования стала управленческая документация Канцелярии Таврического губернатора и Таврического губернского правления, также представленная в фондах

Государственного архива Республики Крым, это фонд 26 «Канцелярия Таврического губернатора» и фонд 27 «Таврическое губернское правление». В материалах фондов широко представлены указы Сената, циркуляры МВД, Херсонского военного губернатора, Таврического губернатора, журналы заседаний исполнительной экспедиции gubernского правительства и gubernского правления, сведения об учреждении присутственных мест, открытии уездных судов, пожаловании дворянам в потомственное пользование из казённого ведомства земель, размежевании земель в Таврической губернии, протоколы заседаний строительной и дорожной комиссий, сведения об утверждении планов городов и селений, строительстве и ремонте зданий, промышленных предприятий, казённых училищ, тюрем, gubernской типографии, о ремонте и содержании Бахчисарайского ханского дворца, устройстве почтовых дорог, ревизские сказки, ведомости доходов и расходов городов, о взыскании недоимок и налогов с населения, сведения о движении населения, о количестве почтовых станций в губернии, протоколы заседаний уездных и городских врачебных советов и санитарно-исполнительных комиссий, прошения о принятии в подданство России, выдаче паспортов, о выходе из подданства России, сведения о доходах и расходах по городам губернии, формулярные списки чиновников правления и канцелярии.

На сегодняшний день изучаются и вводятся в научный оборот источники, хранящиеся в государственных архивах, но при активном использовании документов архивных фондов недостаточно внимания уделяется особенностям их формирования. Да и в целом по России немного работ, освещающих подобные проблемы²⁵⁸.

²⁵⁸ См., напр.: Борщик Н. Д. История формирования одного архивного фонда (к 75-летию создания Государственного архива Курской области) // Научный вестник Крыма: электронный рецензируемый журнал. 2016. № 4. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_26235816_60606820.pdf (дата обращения 22.08.2021 г.)

Высшим представителем административной и политической власти в образованной 8 октября 1802 г. по приказу императора Александра I Таврической губернии стал губернатор. Его главной целью было осуществление общего надзора за исполнением законов и деятельностью местных учреждений.

Структура и организация создаваемых государственных учреждений новой губернии были аналогичны существовавшим в империи.

Взаимодействие с высшими и нижестоящими учреждениями осуществлялось через Канцелярию Таврического губернатора (далее – Канцелярия), которая начала деятельность в июне 1803 г., именно поэтому на нее возлагали обязанности по ведению переписки, передаче сообщений, составлению всевозможных отчетов.

До установления в Крыму советской власти документальные материалы Канцелярии Таврического губернатора хранились в архиве Таврических губернских присутственных мест свыше 100 лет (со времени их первого поступления). В ведение Областного Государственного архива Крыма материалы Канцелярии поступили в конце 1920 г., когда был вновь восстановлен организованный в 1919 г. народным комиссаром просвещения Республики Тавриды Крымцентрархив²⁵⁹. Надо отметить, что в это же время была осуществлена передача всего архива Таврических губернских присутственных мест вместе со зданием.

Беспорядок в делах Канцелярии Таврического губернатора, количество которых можно было определить лишь суммарно (1468 связок), требовал проведения работ по восстановлению, систематизации и описанию дел.

²⁵⁹ Андросов С. А. Становление Крымцентрархива (1920–1926 гг.) / С. А. Андросов. URL: <http://krymgosarchiv.ru/gosudarstvennyj-arkhiv-respubliki-krym/publikatsii/272-stanovlenie-krymtsentrarkhiva-1920-1926-gg-s-a-androsov> (дата обращения 22.08.2021 г.)

Научно-техническая обработка материалов фонда началась в 1925 г. с приведения в порядок материалов секретного стола, представляющих наибольший интерес для использования.

В 1926 г. работы были приостановлены на время передачи фонда в Исторический архив, который был образован при разделении Крымцентрархива.

Обработка фонда продолжилась в 1929 г. и была завершена в 1934 г. В последующие годы в планах и отчетах Исторического архива упоминается о работе с частями этого фонда; например, сообщается об обработке и систематизации 5897 дел, обнаруженных в состоянии полной непригодности для использования после освобождения Крыма от немецкой оккупации в 1944г.²⁶⁰

Фонд 26 «Канцелярия Таврического губернатора», хранящийся в Государственном архиве Республики Крым, по первоначальным учетным данным имел следующие крайние даты: 1783–1920 гг. Благодаря имеющейся в документах этого фонда обширной информации о развитии и состоянии Таврической губернии в XIX в. можно восстановить историю отдельных сторон экономики и культуры России.

В обзоре фонда, который был составлен в 1951 г., отмечалось, что входящие в него дела за 1783 г. (10 ед. хр.) принадлежат генерал поручику барону Игельструму О. А., «командующему сухопутными войсками, расположенными в Крыму и южных губерниях и флотами, плавающими на Черном и Каспийском морях»²⁶¹. Датой передачи этих дел в канцелярию губернатора Таврической области Каховского В.В. называется 11 июня 1784 г. Также в фонде были и дела за 1797–1802 гг. (65 ед. хр.), принадлежащие

²⁶⁰ Андросов С.А. Архивы Крыма в годы Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.). – URL: <http://krymgosarchiv.ru/gosudarstvennyj-arkhiv-respubliki-krym/publikatsii/284-arkhiv-kryma-v-gody-velikoj-otechestvennoj-vojny-1941-1945-gg-s-a-androsov> (дата обращения 22.08.2021 г.)

²⁶¹ ГАРК. Обзор фонда № 26 «Канцелярия Таврического губернатора». Симферополь, 1951. 107 с.

канцеляриям гражданского и военного губернаторов Новороссийского края, но по содержанию касающиеся вопросов землевладения в Крыму.

Во время существования Канцелярии Таврического губернатора законченные дела находились в ведении специально назначенного из штата канцелярии чиновника-архивариуса. Несмотря на это, неоднократно отмечался беспорядок в делах и их недостача. Так, в 1848 г. одним из архивариусов, называвшим себя «заведующим архивом канцелярии», во время приёма архива от предшественника было обнаружено, что дела за 1832–1837 гг. находятся в беспорядке и не достаёт 84 ед. хр.²⁶².

В 1857 г. оказалось, что все дела Канцелярии за годы Крымской войны так же находятся в беспорядке.

По предписаниям Таврического губернатора или правителя канцелярии документальные материалы приводились в порядок и передавались на хранение в архив Таврического губернского правления, который назывался Архивом Таврических губернских присутственных мест. Этот архив был организован 28 февраля 1791 г. при Таврическом областном правлении и до преобразования Таврической области в губернию назывался областным архивом. В соответствии с Генеральным регламентом был назначен архивариус, который в том же году начал собирать оконченные дела не только областного правления, но и других губернских учреждений²⁶³.

В 1796 г. были приняты материалы уже от целого ряда учреждений, а позже начали поступать дела и от Канцелярии Таврического губернатора.

Точную дату первой сдачи дел за 1794–1802 гг. установить не удалось, предположительно это событие можно отнести к периоду с 1796 г. по 1813 г., но последующие известны: в 1814 г. были переданы дела за 1803–1808 гг., в 1816 г. за 1808–1815 гг., в 1819 г. за 1816 г. и т.д.

²⁶² ГАРК. Обзор фонда № 26 «Канцелярия Таврического губернатора» ... С. 13.

²⁶³ ПСЗ РИ. Собр. 1-е. СПб., 1830. Т. 6. № 3534.

Дела секретного стола канцелярии также передавались губернскому архиву, но в запечатанных связках с предложением хранить их отдельно в таком же виде. В 1871 г. были переданы 11 связок за 1860–1868 гг., в 1878 г. – 17 связок за 1860–1874 гг. и т.д.

Уже в начале XIX в. здание, отведенное под губернский архив, пришло в ветхость. Кроме того, помещение было переполнено из-за массы документов, принятых от губернских учреждений, и места для приема и хранения новых материалов уже не было. Так, в 1818 г. дела ликвидированного Провиантского Миссионерства в архив приняты не были «по крайней ветхости оных и тесноте». Поэтому в 1832 г. в Симферополе специально было построено каменное здание на пересечении улицы Александра Невского и Архивного спуска.

В 1845 г., согласно циркуляру Министерства внутренних дел от 2 января, при Таврическом губернском правлении «для устранения неудобств, происходящих от накопления решенных дел» была организована комиссия в составе 3-х человек из чиновников Губернского правления и Канцелярии Таврического губернатора. Комиссии было вменено в обязанность разобрать, описать и уничтожить старые дела, сохранившиеся в Губернском архиве по правилам Министерства внутренних дел, предусматривающим уничтожение дел свыше 10 летней давности после утверждения губернатором описей²⁶⁴.

Архивные материалы Канцелярии Таврического губернатора неоднократно разбирались этой комиссией, действовавшей с переменным составом в течение всех лет существования Губернского архива.

Имеется сообщение одного из членов Таврической архивной комиссии, пытавшего в 1889 г. начать описание «первых дел» канцелярии с 1783 г. о том, что архив Канцелярии должен будет рассматриваться с целью выделения дел для хранения и уничтожения. Дела, отобранные для уничтожения,

²⁶⁴ ГАРК. Обзор фонда № 26 «Канцелярия Таврического губернатора» ... С. 14.

продавались с аукциона переплетным мастерам. Сведения о количестве, содержании, крайних датах таких дел, к сожалению, отсутствуют.

В период Восточной (Крымской войны) 1853–1856 гг. после высадки союзных войск в Крыму в связи с опасностью, грозившей Симферополю как губернскому центру, документальные материалы Канцелярии Таврического губернатора, как и других губернских учреждений, были вывезены из города.

В 1912 г., по Предписанию Министерства внутренних дел от 12 января, в каждом губернском городе, в том числе и в Симферополе, были созданы особые комиссии под председательством вице-губернаторов. Их задачами были:

- разбор архивных дел губерний;
- выделение материалов, которые могли представлять военно-исторический интерес для полковых музеев и архивов;
- составление кратких описей на выделенные дела и передачи их в Главное управление Генерального штаба.

Из материалов Канцелярии Таврического губернатора, хранящихся в Губернском архиве, были отобраны все дела, содержащие сведения о войсках, формировавшихся или квартировавших в Таврической губернии. Анализ содержания этих дел показал, что в большинстве случаев это была переписка военных властей с гражданскими, что не могло представлять интереса для истории полков. Очевидно, поэтому они из губернского архива никуда отправлены не были²⁶⁵

По сведениям, предоставленным архивариусом Губернского правления в 1912 г., в анкете Таврической архивной комиссии указано, что дела Канцелярии Таврического губернатора хранились в помещении губернского архива на полках в связках и были описаны. Описи составлялись по установленной форме²⁶⁶.

²⁶⁵ ГАРК. Обзор фонда № 26 «Канцелярия Таврического губернатора» ... С. 17.

²⁶⁶ ГАРК. Обзор фонда № 26 «Канцелярия Таврического губернатора» ... С. 18.

Сохранились материалы далеко не полностью, например, нет дел за 1784–1786 гг., 1791–1793 гг., 1796–1806 гг., 1808–1811 гг., 1813 г., 1823–1829 гг., 1865–1869 гг., 1886–1904 гг. и, особенно, за 1905–1920 гг.

Наиболее полно сохранились материалы секретного стола Канцелярии Таврического губернатора за все годы, кроме 1917–1920 гг.

Утрата части материалов фонда объясняется тем, что комиссии при Таврическом губернском правлении из-за недостатка благоустроенных помещений в отстраиваемом Симферополе разбирали и уничтожали дела. Также потери происходили при перевозе материалов по городам Крыма в первые годы образования Таврической области и во время Крымской войны.

На степень сохранности документальных материалов последних лет существования Канцелярии Таврического губернатора, несомненно, сказалась и политическая обстановка, сложившаяся в Крыму: неоднократная смена власти, оккупация Крыма иностранными войсками, Гражданская война и ликвидация Крымцентрархива командующими Добровольческой армией ВСЮР.

В советский период, начиная с 1934 г. в Областном государственном архиве по описи секретного стола были отобраны для уничтожения около 4 тыс. дел за 1867–1916 гг. Это были сведения о политической благонадежности лиц, которые по результатам экспертизы были признаны не имеющими историко-научного и политического значения.

В 1935–1936 гг. некоторые наиболее ценные документы были переданы в Москву, в Центральное Архивное Управление СССР. Это почти все ордера Новороссийского генерал-губернатора князя Г. А. Потемкина (с 1784 по 1791 гг.) и его преемника графа П. А. Зубова (с 1792 по 1796 гг.), представляющие собой собственноручно подписанные распоряжение князя Г. А. Потемкина и графа П. А. Зубова, данные на имя правителей Таврической области В. В. Каховского и С. С. Жегулина.

Большие потери фонд понес в период оккупации Крыма в 1941–1944 гг. В частности, из фонда Канцелярии Таврического губернатора были изъяты и вывезены около 200 дел разных лет, содержащие сведения о:

- владении и использовании земельных участков в Таврической губернии иностранноподданными и немцами-колонистами;
- назначении и перемещении личного состава иностранных консульств и миссий;
- устройстве и закрытии римско-католических церквей, и незаконных действиях католических священников;
- грубом обращении немцев с крестьянами и об издании закона по ликвидации немецкого землевладения (1915 г.).

Пожар в помещении читального зала Архивного отдела Крыма, устроенный немцами при отступлении 1944 г., уничтожил материалы за 1849–1853 гг. об известном крымском разбойнике Алиме Азамат Оглу.

Таким образом, если по первоначальным учетным данным Областного Государственного архива Крыма общее количество документальных материалов фонда 26 «Канцелярии Таврического губернатора» составляло 36633 ед. хр., то по данным на 01.01.2017 г. оно сократилось до 36266 ед. хр.²⁶⁷

Документальные материалы фонда Канцелярии Таврического губернатора разобраны и описаны. На сегодняшний день имеются четыре описи.

На момент создания, многотомная Опись № 1 охватывала период 1783–1917 гг. В нее были включены дела генерал-поручика О. А. Игельстрома, губернатора Таврической области (правителя), канцелярии гражданского и военного Новороссийских губернаторов, Временной канцелярии военного

²⁶⁷ Список фондов дореволюционного периода, хранящихся в ГКУ РК «Государственный архив РК» на 01.01.2017. – URL: http://krymgosarchiv.ru/images/doc/ArchivFondi/Archiv_Istor/Dorevolutionnie%20FONDI.pdf (дата обращения 01.04.2022 г.)

губернатора г. Симферополя и Канцелярии Таврического губернатора с ее структурными частями. Позже, в связи с обозначенными выше утратами и перемещением, начало временных границ сдвинулись на 1803 г. Документальные материалы сгруппированы по хронологическому признаку, а с 1832 г. и по структурным частям в пределах каждого года.

Описи № 2, 3, 4 за 1814–1920 гг. включают дела Канцелярии Таврического губернатора за 1814–1843 гг., содержащие документы секретного характера, а с 1843 г. – вновь организованного секретного стола. Систематизированы дела по тематическому принципу в сочетании с группировкой материалов по хронологическому признаку.

Описи вполне пригодны для использования. На сегодняшний день они оцифрованы и размещены в свободном доступе в читальном зале ГАРК²⁶⁸. Это, безусловно, можно расценивать положительно: для удобства исследователей закуплена и установлена современная оргтехника, работа с описями не представляет затруднений.

К сожалению, следует отметить и некоторые негативные моменты.

Во-первых, описи не представлены на сайте Государственного архива Республики Крым, что значительно сужает круг лиц, которые одновременно могут обращаться к ним для своих исследований.

Во-вторых, пока планами этого госучреждения не предусмотрены работы по распознаванию текста описей и введению соответствующей информации в архивные базы данных, что существенно повысило бы качество решения не только практических задач учета, сохранности, справочной работы, но и разнообразило бы тематику исследований ученых.

Следует отметить, что губернаторские канцелярии занимали значительное место в системе управления губерниями, и материалы

²⁶⁸ Латышева Е. В. Работа по оцифровке документов и созданию фонда пользования в Государственном архиве Республики Крым / Е.В. Латышева // Отечественные архивы. 2019. № 6. С. 44-48.

соответствующих архивных фондов позволяют исследовать механизмы власти и их эффективность.²⁶⁹

Недостаточность других разновидностей исторических источников по социальной истории Таврической губернии позволяет отметить особое значение фонда 26 «Канцелярия Таврического губернатора»²⁷⁰. Проведенный ранее анализ материалов позволил сделать вывод «об информационной ценности фонда как источника по социально-экономической истории России и, в частности, Таврической губернии XIX – начала XX вв.»²⁷¹.

История формирования этого фонда отражает как общее направление развития архивного дела в России, так и его крымскую специфику. Фонд Канцелярии Таврического губернатора на сегодняшний день – один из самых востребованных в научных исследованиях, так как сохранившиеся в нем документы являются важной составляющей архивного фонда Государственного архива Республики Крым и частью историко-культурного наследия России.

Как уже говорилось выше, фонд 26 «Канцелярия Таврического губернатора» является одним из наиболее обширных архивных фондов дореволюционного периода, хранящихся в Государственном архиве Республики Крым.

На сегодняшний день крайние даты фонда: 1803–1917 гг. Количество дел – 36266. Большим количеством дел представлен только фонд 27 «Таврическое губернское правление» (45001 дел).

²⁶⁹ Любичанковский С. В. Место губернаторской канцелярии в системе управления пореформенной губернией: механизмы власти и их эффективность (исследовательская программа) // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. Т. 11, № 6 (2). 2009. С.419–423.

²⁷⁰ Башкова И. С. Фонд 26 «Канцелярия Таврического губернатора» как исторический источник по социально-экономическому развитию Крыма в XIX в. (по материалам Государственного архива Республики Крым) // Научный вестник Крыма. 2017. № 1 (6). URL: <http://nvk-journal.ru/index.php/NVK/article/view/122> (дата обращения 03.02.2022).

²⁷¹ Там же.

Основными информационными источниками можно считать отчеты Таврических губернаторов, ежегодно представляющих царю сведения о состоянии губернии, так, в фонде были обнаружены следующие рукописные отчеты Таврического губернатора и/или черновые материалы к ним:

- Отчет по Таврической губернии за 1816 г. и сведения к нему²⁷². 1817 г.;
- Сведения к отчету государю императору за 1841 год о состоянии Таврической губернии. 1841 г.²⁷³
- Всеподданнейший отчет государю императору о состоянии Таврической губернии в 1842 г.²⁷⁴
- Всеподданнейший отчет государю императору о состоянии Таврической губернии в 1843 г.²⁷⁵
- Всеподданнейший отчет государю императору о состоянии Таврической губернии. 1845–1846 гг.²⁷⁶
- Дело, заключающее всеподданнейший рапорт о первом обозрении губернатором Таврической губернии в 1845 г.²⁷⁷
- Годовой отчет государю императору о состоянии Таврической губернии за 1845 г. 1846 г.²⁷⁸.

Можно отметить, что Всеподданнейшие отчеты и материалы к ним, сохранившиеся среди документов Государственного архива Республики Крым, являются рукописными черновиками²⁷⁹. Итоговые варианты отчетов Таврического губернатора и градоначальников полуострова о состоянии

²⁷² ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 2486. 423 л.

²⁷³ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 12546. 371 л.

²⁷⁴ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 13167. 148 л.

²⁷⁵ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 13890. 110 л.

²⁷⁶ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 14476. 100 л.

²⁷⁷ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 14618. 64 л.

²⁷⁸ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 15011. 80 л.

²⁷⁹ Борщик Н.Д. Всеподданнейшие отчеты губернаторов и градоначальников в фондах Государственного архива Республики Крым // Библиография. Археография. Источниковедение: Сборник статей и материалов. Вып. 5. СПб.; М., 2022. С. 130–138.

губернии представлены также в материалах фондов Российского государственного исторического архива (г. Санкт-Петербург)²⁸⁰ и Центрального государственного исторического архива Украины (г. Киев)²⁸¹.

Не менее информативной можно считать и группу ежемесячных и ежегодных рапортов губернаторов, а также сведения о происшествиях по Таврической губернии. Как правило, основой для их составления были рапорты городничих и полицейских управлений о состоянии городов, их благоустройстве. Как результат, сегодня эти документы могут помочь восстановить историю городов Крыма.

Имеются в фонде и дела, содержащие отчеты о денежных расходах. Например, Генеральный отчет Канцелярии Таврического губернатора (денежный) за 1840 г. (д. 11787, оп. 1, 1841).

Процесс вхождения Таврической губернии в орбиту промышленного развития России также можно проследить по материалам фонда. В делах 443, 769, 1512, 6385 (оп. 1, 1799–1830 гг.) представлены сведения об отводе земли для строительства новых фабрик и заводов, в делах 1335 и 7106 (оп. 1, 1814–1831 гг.) информация о направлении специалистов из других губерний для развития промышленности.

Отдельно следует отметить и данные о состоянии отдельных видов промышленности Таврической губернии. Дело 15096 (оп. 1, 1846) – о рыбных промыслах; дела 25057, 25058, 26135 (оп. 1, 1869) и дело 141 (оп. 2, 1865) – разрешения на открытие в Таврической губернии табачных фабрик.

Особое положение Крыма подчеркивают имеющиеся в фонде Канцелярии распоряжения Министерства финансов о ведении вольной продажи соли (дело 5820, оп. 1, 1824) и копии указа Правительствующего

²⁸⁰ Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1281; ф. 1285.

²⁸¹ Центральный государственный исторический архив Украины (ЦГИА Украины). Ф. КМФ 11.

Сената об отдаче с 1849 г. питейных сборов в откупное содержание (дело 15882, оп. 1, 1847).

Упоминания заслуживает информация о купеческом самоуправлении в губернии. В частности, в делах 3105–7842 (оп. 1, 1817–1832) собраны материалы о проведении купеческих выборов на три года.

В течение всего времени существования губернской канцелярии в нее регулярно поступали сведения о городских и сельских запасных магазинах и о запасах продовольствия по Таврической губернии (дела 649, 11000, 13716, оп. 1, 1807–1843; дело 2177, оп. 2, 1836).

Интерес представляют дела 1454, 21064, 23084 (оп. 1, 1815–1857). В них содержатся материалы о помощи населению в неурожайные годы и годы эпидемий выдачей из запасных магазинов хлеба.

Достаточно важными можно считать представленные в фонде сведения о состоянии и развитии транспортной системы Крыма. Имеется информация о строительстве новых дорог, мостов, о ремонте существующих, отражены результаты изыскательских работ и ход строительства железных дорог (5825, 5970, 7854, 11027, 25127, 25369, оп. 1, 1828–1870).

Материалы по организации связи на полуострове – малочисленны. Это сводные данные о наличии почтовых станций и материалы об их состоянии и в мирное, и в военное время. Особенно хочется отметить отражение вопроса об устройстве телеграфа в губернии. В делах 25099 и 25472 (оп.1, 1869–1870) сообщается о строительстве телеграфных станций в Карасубазаре и Каховке, в деле 25091 (оп. 1, 1869) – об установке на участке Симферополь – Керчь линии англо-индийского телеграфа.

Документы фонда 26 являются единственным источником информации о строительстве и состоянии госпиталей, начиная с первого упоминания о превращении казенных каменных зданий в казармы и госпитали в городах Таврической губернии (488, оп. 1, 1802), заканчивая сведениями о лазаретах и количестве мест в них за 1915 г. (1023, оп. 3, 1915).

Таким образом, проведенное источниковедческое исследование позволяет сделать вывод об информационной ценности фонда 26 «Канцелярия Таврического губернатора» как источника по социально-экономической истории России и, в частности, Таврической губернии XIX – начала XX в.

Выявленный комплекс документов и дел приобретает особое значение в виду недостаточности других разновидностей исторических источников по социальной истории Таврической губернии. Особо важно подчеркнуть значение фонда для изучения краеведения, региональной, локальной истории.

Изучение основных групп источников, среди которых сохранившаяся в фондах Государственного архива Республики Крым делопроизводственная документация Канцелярии и Таврического губернского правления, а также нормативные акты, регламентирующие все направления деятельности органов государственной власти Таврической губернии в первой половине XIX в., позволили реконструировать историю становления и развития делопроизводства в губернских административных учреждениях первой половины XIX в. (по материалам Таврической губернии).

§ 3. Организация работы с документами в Канцелярии Таврического гражданского губернатора

Эффективность организации работы с документами в губернских органах государственной власти, вообще, ее воплощение и развитие в Таврической губернии первой половины XIX в., в частности, неразрывно связана с организацией и деятельностью административного аппарата всей Российской империи.

Уровень организации делопроизводства становится определяющим фактором дальнейшего развития любого административного учреждения.

На важность рассмотрения основных источников, которые нормировали систему делопроизводственной практики определенного

исторического периода, обращает внимание в своих исследованиях Н. В. Варадинов, называя среди таких источников, прежде всего, законы и приказы или инструкции правительства, городских или земских учреждений²⁸².

В. Н. Вельдбрехт, исследуя два вида канцелярий (начальников губернии и присутственных мест), настаивает на правомерности выполнения упомянутыми учреждениями своих обязанностей благодаря существованию четко определенных правил, «изложенных частью в различных отделах Свода Законов, частью основанных на министерских предписаниях и инструкциях»²⁸³.

Анализ нормативно-правового обеспечения организации делопроизводства в Канцелярии Таврического гражданского губернатора и в Таврическом губернском правлении первой половины XIX в. следует начать с определения видов нормативных актов, действовавших в указанный период и применяемых в работе упомянутых учреждений. В актах государственного управления содержатся указания для выполнения. Следовательно, названное понятие является также широко применяемым в исследуемый период как учеными сферы дипломатики, так и первыми теоретиками документоведения.

Н. П. Лихачев называет акты «письменными доказательствами юридических отношений»²⁸⁴, Н. В. Варадинов определяет группу актов, выделяя их среди общей классификации «деловых бумаг» наряду с «сношениями, канцелярскими и просительными делами и бумагами»²⁸⁵.

Следовательно, для обеспечения четкой организации работы с документами указанные учреждения Таврической губернии должны были руководствоваться общеимперским нормативными актами – законами,

²⁸² Варадинов Н. В. Делопроизводство или теоретическое и практическое руководство ... С. 3.

²⁸³ Вельдбрехт В. Н. Общие основания русского делопроизводства ... С. 6.

²⁸⁴ Лихачев Н. П. Дипломатика: из лекций ... С. 7.

²⁸⁵ Варадинов Н. В. Делопроизводство или теоретическое и практическое руководство ... С. 28.

циркулярами, учреждениями, уложениями, высочайшими повелениями, указами и т. п.

Все перечисленные нормативные документы, создававшиеся по инициативе императора, толковались и обнародовались Сенатом, имели силу закона, и поэтому целесообразно отнести их в одну группу под общим названием – законодательные акты²⁸⁶. Кроме этого, Сенат также в течение всего XIX в. применял право прямого участия в законотворчестве, а именно, во время разработки законов давал поручения отдельным министрам с последующим прохождением общей процедуры в Государственном Совете.

Следует отметить, что в первой половине XIX в. разграничить такие волеизъявления императора, как законы и распоряжения, было довольно сложно.

Некоторые из исследователей дореформенного государственного права XIX в. предпринимали попытки установить разницу между законом и высочайшим указом.

Например, А. Д. Градовский определял, что закон – это документ, который «постановляется не иначе, как за собственноручным Высочайшим подписанием»²⁸⁷.

В. М. Грибовский, в свою очередь, уточнял, что большинство новых законов подписи императора не содержали, а дополнения и объяснения к ним «объявлялись по словесным Высочайшим повелениям лицами и учреждениями на то уполномоченными»²⁸⁸. Учитывая данную подчиненность, автор выделял собственно законы, как волеизъявление императора, и административные распоряжения, создание которых, согласно законов, может инициироваться как императором, так и органами государственного

²⁸⁶ Краткий словарь видов и разновидностей документов... С. 16.

²⁸⁷ Градовский А. Д. Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств ... С. 51.

²⁸⁸ Грибовский В. М. Государственное устройство и управление Российской империей: из лекций по русскому государственному и административному праву / В. М. Грибовский. Одесса, 1912. С. 108.

управления. К таким административным распоряжениям В. М. Грибовский относит «указы в соответствии с законами... а равно повеления, необходимые для исполнения законов»²⁸⁹.

С созданием министерств, как субъектов права, издание «обязательных постановлений»²⁹⁰ и определенные полномочия по законотворчеству были возложены и на них.

В частности, согласно ст. 162 «Учреждения Министерств...» они имели возможность влиять на законодательный процесс только с Высочайшего соизволения, и только по поводу отмены или изменения действующих законов²⁹¹.

Таким образом, нормативная база стала пополняться ведомственными и межведомственными нормативно-правовыми актами, специально создаваемыми правительственными комитетами и комиссиями при соответствующих министерствах и их департаментах; дополнялись или уточнялись акты высшего законодательного органа империи – циркулярные предписания, положения, инструкции и т.п.

Указанную группу документов, в соответствии с юридической терминологией, следует обозначить как группу нормативных актов – актов государственного управления, издававшихся исполнительными и распорядительными органами государственной власти на основе и для выполнения законов²⁹².

Также некоторые уточнения и дополнения в законодательные акты и акты государственного управления могли инициироваться региональными или местными учреждениями государственной власти, например, по

²⁸⁹ Грибовский В. М. Государственное устройство ... С. 111.

²⁹⁰ Там же. С. 112.

²⁹¹ Манифест об «Общем учреждении министерств» от 25 июня 1811 г. // Российское законодательство XI – XX вв. Т. 6. М., 1988. С. 92–134.

²⁹² Краткий словарь видов ... С. 9.

представлению генерал-губернаторов и губернаторов. Делалось это по согласованию с высшими органами власти.

Необходимость таких поправок была особенно актуальной для регионов с «особым статусом». Поэтому имеет место рассмотрение всех видов нормативно-правовых актов комплексно, с учетом предоставления такого статуса и Таврической губернии²⁹³.

Создание местных административных учреждений, которые должны были подчиняться и контролироваться центральными правительственными институтами – правящим Сенатом и министерствами – определяло пути их дальнейшего развития в течение первой половины XIX в.

Генерал-губернаторская форма правления была тем инструментом, который позволял контролировать властные структуры губернского уровня, координировать и определять направления их деятельности в соответствии с требованиями высшей власти.

Политика правительства требовала и соответствующего способа управления, который должен был реализовываться непосредственно и через формы управления, как единоличного, так и коллегиального; и соответствующего состава губернских государственных учреждений; и распределения функциональных обязанностей между их структурными частями, что отражалось на делопроизводственных процессах в них.

По мнению А. Н. Соковой, начала государственного нормативного регулирования процессов делопроизводства были заложены в «Генеральном регламенте» (1720 г.)²⁹⁴ и более позднем «Учреждении для управления губерний Всероссийской империи» (1775 г.)²⁹⁵.

В первом документе были определены основы терминологии делопроизводства, добавлен вводимый Петром I краткий словарь иноязычных

²⁹³ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXVII. № 20449.

²⁹⁴ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. VI. № 3534.

²⁹⁵ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XX. № 14392.

терминов. Второй документ уже определял степень самостоятельности местных органов управления, рассматривал круг полномочий, возложенных на губернатора и губернскую администрацию, уточнял пути работы с документами («От дела к губернскому правлению надлежащих»), хотя и не регламентировал пути развития общей системы делопроизводства для всех управленческих структур империи²⁹⁶.

Закрепление более четких правил организации делопроизводства в учреждениях губернии нашло свое отражение в нормативно-правовых актах первой половины XIX в.

Рассматривая указ «Об образовании Государственного совета» (1810)²⁹⁷ и манифест «Об учреждении Министерств» (1811)²⁹⁸ с точки зрения закрепления норм по организации делопроизводства, следует подчеркнуть, что названные законодательные акты одними из первых признают важность унификации процессов работы с документами, приводя в приложениях для общего и обязательного пользования примеры оформления документов (формы письмоводства), среди которых наибольшее внимание было уделено переписке и способам регистрации документов²⁹⁹.

После создания министерств была реорганизована и система местных административных учреждений губернского уровня. Соответственно происходит поиск рациональных форм организации делопроизводства в упомянутых учреждениях.

С целью уменьшения количества «трудных и напрасных форм письмоводства» в 1835 г. Министерство внутренних дел направляет в канцелярии губернаторов циркулярное «предписание» под названием «О

²⁹⁶ Сокова А. Н. О создании русской традиционной формы документа ... С. 210.

²⁹⁷ Образование Государственного совета от 1 января 1810 г. // Российское законодательство XI–XX вв. Т. 6. М., 1988. С. 61–78.

²⁹⁸ Манифест об «Общем учреждении министерств» от 25 июня 1811 г. ... С. 92–134.

²⁹⁹ Образование Государственного совета от 1 января 1810 г. ... С. 61–78; Манифест об «Общем учреждении министерств» от 25 июня 1811 г. ... С. 92–134.

рассылке циркуляра по Министерстве внутренних дел по ведению делопроизводства в 8-ю долю листа»³⁰⁰.

Совершенствование системы делопроизводства осуществлялось не только высшими законодательными инициативами, но и путем внедрения местных норм.

Так, в первой половине XIX в., как по инициативам Новороссийского и Бессарабского генерал-губернатора, так и по предложениям Таврического гражданского губернатора был введен ряд дополнений и уточнений по организации делопроизводства в административных учреждениях Таврической губернии. Среди них следует назвать следующие документы:

«Касательно сношений Таврического Губернского Правительства с Феодосийским градоначальником»³⁰¹;

«О учинении предписания губернскому архивариусу об отыскании прописанных в оном дел»³⁰²;

«Касательно рассылки по уезду доставляемых от разных мест и лиц пакетов»³⁰³;

«Касательно образования в Таврической губернии Карантинного округа и соединении званий Таврического Гражданского Губернатора и Феодосийского Градоначальника»³⁰⁴;

«Об учреждении в Канцелярии Гражданского Губернатора особого стола для срочных сведений, и поручении управления оным чиновнику Дулину»³⁰⁵;

«О передаче в Губернский Архив дел производства бывших Гражданских Губернаторов»³⁰⁶;

³⁰⁰ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 10546.

³⁰¹ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 2865.

³⁰² ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 3303.

³⁰³ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6061

³⁰⁴ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6065.

³⁰⁵ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6469.

³⁰⁶ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6549.

«О разделении дел губернаторской канцелярии по столам»³⁰⁷;

«Об усилении способов для улучшения положения Канцелярии Губернатора»³⁰⁸;

«О заготовлении в Одессе для Канцелярии губернатора литографированных бланков»³⁰⁹;

«О том, чтобы Начальники Губерний о предложениях своих представляемых на Высочайшее усмотрение доводили предварительно до сведения высшего начальства»³¹⁰;

«О том, чтобы на пакетах особенной важности было надписываемо: нужное»³¹¹;

«О возвращении разным лицам прошений с надписью, за несоблюдение в оных законных форм»³¹²;

«О соблюдении правил отчетности»³¹³;

«О порядке сношений с Начальником Черноморской Береговой линии»³¹⁴;

«О доставлении срочных сведений по новым формам»³¹⁵.

Наиболее продуктивным периодом по совершенствованию организации делопроизводства в учреждениях различного уровня можно определить 30–40-е гг. XIX в.

Единого законодательного акта, который четко регламентировал бы нормы делопроизводства губернских учреждений общеимперского уровня не существовало до 1837 г.

³⁰⁷ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 7273.

³⁰⁸ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 7719.

³⁰⁹ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 13217.

³¹⁰ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 13236.

³¹¹ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 13267.

³¹² ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 13343.

³¹³ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 13945.

³¹⁴ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 14055.

³¹⁵ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 14705.

В 1826 г., как отмечает Е. Анучин, гражданским губернатором Санкт-Петербурга были сформулированы и вступили в силу с разрешения Сената правила относительно упрощения порядка делопроизводства³¹⁶. Подобные проекты были предложены на рассмотрение Министерства внутренних дел и другими губернаторами³¹⁷.

Именно на основе таких проектов, подчеркивает Т. В. Виноградова, под руководством графа Д. Н. Блудова были созданы «Общий наказ гражданским губернаторам», «Положение о порядке производства дел в Губернских правлениях» и «Штат губернских и уездных учреждений», которые начали постепенно вступать в силу с первого января 1838 г.³¹⁸

Названные нормативные акты пытались урегулировать отношения между ветвями власти, их представителями, определить круг их обязанностей, способ подчинения. В сфере делопроизводства указанные акты имели целью сократить и упорядочить документооборот; регламентировать технологию работы с документами как по составу информации, так и по структуре текста и т.п. Однако на практике указанные законодательства привели к противоположным результатам.

На сегодняшний день видовой состав документации фонда 26 «Канцелярия Таврического губернатора», хранящегося в Государственном архиве Республики Крым недостаточно исследован. При анализе документов и дел Канцелярии было выявлено несколько видовых групп.

В первую очередь, следует назвать группу различных распорядительных документов.

К ней можно отнести приходящие от императора, Сената и министерств указы, манифесты, циркуляры, предписания, циркулярные предписания и повеления. А, также, препровождения, предложения, списки с

³¹⁶ Анучин Е. Исторический обзор ...С. 46.

³¹⁷ ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6591. Л. 40–54.

³¹⁸ Виноградова Т.В. Законодательные акты ...С. 83–87.

предписаний и представления самой Канцелярии и поступающие от Новороссийского и Бессарабского генерал-губернатора.

К другой группе относим различные отчетные документы. Это донесения, рапорты, обзоры, сведения, отчеты, которые направлялись императору, в Сенат, в министерства, а также Новороссийскому и Бессарабскому генерал-губернатору.

Третья группа – это, так называемые, «просительные» документы, основу которых составляют прошения, жалобы и записки (мемории).

Следующую группу справочно-информационных документов представляют учетно-регистрационные формы. В фонде это: реестры документов и дел, описи и алфавиты дел, сведения, сообщения, переписка, протоколы (внутренние документы Таврического губернского правления).

В отдельную группу следует отнести документы по личному составу. Так, в достаточно большом количестве представлены формулярные списки чиновников не только Канцелярии, но и других государственных учреждений губернии. Имеются в фонде аттестаты, свидетельства, патенты на чин.

При анализе документации Канцелярии, помимо видового состава документов, необходимо учитывать и направление документопотоков. По этому признаку выявлены основные направления движения документов. Это:

- поток входящих документов, поступающих из административных учреждений;
- поток исходящих из Канцелярии документов;
- поток внутренних документов, предназначавшихся для использования в пределах Канцелярии.

Анализ потоков входящих документов стал возможным благодаря сохранившимся в достаточном объеме документов – 36266 дел, представленных в Государственном архиве Республики Крым.

Исследовав видовой состав документов фонда 26 «Канцелярия Таврического губернатора», можно прийти к выводу, что группу входящих документов составляют:

- распорядительные документы высших органов власти;
- отчетно-статистические и «просительные» документы подчиненных учреждений;
- входящая корреспонденция, освещавшая вопросы деятельности разноуровневых учреждений и отдельных лиц.

Такое условное разделение на группы обусловлено способом коммуникации административных учреждений разного уровня подчинения и отдельно чиновничьего состава и обычных лиц («подданных») государства между собой.

Правомерность этого разделения также подтверждает «руководство» Н. В. Варадинова, в котором в первой части «Теоретическое делопроизводство» «сношения присутственных мест и должностных лиц» разделяются их на три вида и автором приводится перечень документов, которым они могут оформляться: «из высших», «равных» и «вообще»³¹⁹.

Следует также подчеркнуть, что вышеперечисленные виды документов не имели зафиксированного, как отдельный реквизит, названия вида документа.

Имеющиеся в фонде распорядительные документы вышестоящих органов власти исследуемого периода регламентируют деятельность губернских учреждений от имени императора, Сената, различных министерств, а также Новороссийского и Бессарабского генерал-губернатора. С их помощью достигалось единство действий между административными учреждениями министерского, генерал-губернаторского и губернаторского

³¹⁹ Варадинов Н. В. Делопроизводство или теоретическое и практическое руководство ... С. 44.

уровней, а также губерний, входивших в состав Новороссийского и Бессарабского генерал-губернаторства.

В группе указанных распорядительных документов необходимо выделить документы, которые использовались для установления определенных правил, которые регулировали управленческие, технологические, практические стороны работы подчиненных учреждений и, соответственно, документационные процессы в них, другими словами это документы распорядительно-инструктивного характера.

Отношения между императором или Сенатом и губернией в основном отражены в таких документах, как указы и циркуляры:

- между Министерствами и губернией – в предписаниях;
- между генерал-губернатором и губернией – в предложениях.

Перечень указанных названий документов и условия их применения появился в манифесте «Об учреждении Министерств» (1802 г.)³²⁰.

В этом законодательном акте была определена иерархия взаимоотношений учреждений с помощью определенных документов, но без пояснений по работе с ними и без отражения особенностей их создания.

Такие объяснения приводятся позже в манифесте 1811 г. – «Об общем учреждении министерств»³²¹, в котором были определены основы формирования нового государственного аппарата и сформулированы основные нормы организации работы с документами.

В приложениях к этому законодательному акту приводятся примеры оформления документов, которые создавались в министерствах, или поступали к ним из подведомственных учреждений.

Особенности рассматриваемого вида документа высшими органами власти Таврической губернии датируются началом XIX в. Указанный факт подтверждают описи дел и сохранившиеся дела Канцелярии.

³²⁰ ПСЗ РИ. Т. XXVII. СПб., 1830. С. 243–248.

³²¹ Российское законодательство XI – XX вв. Т. 6. М., 1988. С. 92–134.

Относительно термина «предписание» надо сказать, что примеры его использования появились в начале XIX в. в манифесте «Об общем учреждении министерств»³²². Указанным документом также регулировались «действия министерств на подчиненные им управления»: «места и лица, подчиненные министерству, исполняют предписания его»³²³, а в приложениях имелся образец оформления самого предписания.

Во время исследования циркуляров, предписаний и циркулярных предписаний было выявлено, что все они оформлялись одним способом на бланке, или рукописно. Каждый реквизит (часть) документа имел свое постоянное место, в соответствии с образцами, приведенными в нормативных документах высших органов власти³²⁴.

В первой половине XIX в. использовалось два вида бланков: форма с продольным расположением реквизитов (традиционная, характерная для коллежской формы делопроизводства), и новая – бланки с угловым расположением реквизитов.

Необходимо уточнить, что угловым бланком в это время называли «листы, в левом верхнем углу которых обозначается, какому учреждению они принадлежат»³²⁵.

При такой формулировке к угловым бланкам следует относить те, в оформлении левого угла которых обязательно присутствует адресат. Н. В. Варадинов несколько расширяет пределы определения углового бланка, приведенного В. Н. Вельдбрехтом, относя к бланковым надписям любые «пометки, делаемые на чистой (неисписанной) стороне страницы деловой

³²² Российское законодательство ... С. 92–134.

³²³ Там же ... С. 92–134.

³²⁴ Варадинов Н. В. Делопроизводство или теоретическое и практическое руководство ... С. 92.

³²⁵ Вельдбрехт В. Н. Общие основания русского делопроизводства ... С. 45.

бумаги»³²⁶. Следовательно, к таким пометкам следует относить, кроме названия адресата, номер и дату создания документа.

Таким образом, можно констатировать, что использование документов с бланковыми надписями было характерным для административных учреждений Таврической губернии практически с момента ее образования.

Оформление прошений и предложений также дает возможность отметить факт закрепления в бланке таких реквизитов, как номер документа и дата его создания в правом верхнем углу документа³²⁷. Именно эти документы позволяют сегодня утверждать, что процесс унификации служебных документов получил распространение с начала XIX в.

Рассматриваемые угловые реквизиты документов («бланковые надписи»³²⁸), размещались в верхнем левом углу листа и содержали следующие сведения:

- сведения о наименовании учреждения и названии подразделения, направляющих документ;
- о номере отделения и номере стола, где документ создавался;
- о номере документа по общему реестру исходящих документов;
- о дате создания документа;
- краткий заголовок к тексту документа.

Доказательства того, что циркуляр, предписание и циркулярное предписание имеют одинаковый стиль оформления угловых реквизитов, можно найти в делах Канцелярии³²⁹.

Следует отметить определенные изменения в процессе поступления и технологии работы с указанными входящими документами в органах

³²⁶ Варадинов Н. В. Делопроизводство или теоретическое и практическое руководство ... С. 95.

³²⁷ ГАРК. Ф.26. Оп.1. Д. 612, 638.

³²⁸ Варадинов Н. В. Делопроизводство или теоретическое и практическое руководство ... С. 92.

³²⁹ ГАРК. Ф.26. Оп.1. Д. 1321, 2509, 2865, 3303, 6591, 10546.

государственной власти Таврической губернии, которые начались во второй четверти XIX в.

Еще в начале века отправка циркуляра, циркулярного предписания или предписания сопровождалось специальным документом – отношением.

Указанный документ не имел своего названия, но, осуществив анализ дел Канцелярии, находим название для обозначения этого вида документа в названиях дел, например, «Отношения Министерства внутренних дел».

По форме изложения и оформлению это было скорее сопроводительное письмо на имя губернатора или генерал-губернатора с пояснениями по выполнению направленного циркуляра.

Отношение имело такую же структуру и расположение реквизитов, как и основной распорядительный документ – циркуляр. Только в заголовке к тексту документа указывалась его цель «С препровождением циркулярного предписания гг. Гражданским губернаторам от ... (указывалась дата)». Если же циркулярное предписание сначала поступало к генерал-губернатору, то к отношению от министерства прибавлялось еще и генерал-губернаторское препровождение, где в заголовке указывался также и дальнейший путь этого документа.

Следует подчеркнуть, что использование в практике документооборота между административными учреждениями генерал-губернаторского и губернского уровня препровождения является специфической особенностью, характерной для исследуемого региона.

После получения циркуляра генерал-губернатор, а затем и губернатор должны были прислать в ответ особое отношение, а для направления к исполнению самого циркуляра в подведомственные учреждения – список с предписания.

Анализ дел Канцелярии выявил, что циркулярные предписания, которые в них находятся, являются копиями. Помимо этого, к делам приобщались печатные копии от высших органов власти и созданные в

губернских учреждениях рукописные копии, которые передавались для исполнения в подведомственные учреждения.

Все это позволяет сделать вывод о том, что в рассматриваемый период имела место неурегулированность относительно количества создаваемых копий предписаний как в высших органах власти, так и на местах.

Причиной такого многочисленного копирования было и то, что направлялись они всем без исключения подведомственным учреждениям без учета того, является ли оно непосредственным исполнителем документа или нет. Дополнительным подтверждением этого факта могут служить и дублирующие друг друга реестры циркуляров Канцелярии и Таврического губернского правления.

Но надо подчеркнуть, что эта повторяемость обосновывалась законодательно³³⁰, и поэтому документы должны были поступать и в Канцелярию, и непосредственно исполнителю – Таврическому губернскому правлению, как исполнительному органу.

Далее, на примере Таврической губернии представлена разработанная автором Схема движения входящих и исходящих документов между учреждениями государственных органов управления разного уровня:

³³⁰ Российское законодательство XI – XX вв. Т. 6. М., 1988. С. 92–134.



Рис. 2. Схема движения входящих и исходящих документов между учреждениями государственных органов управления разного уровня.

Подготовлено автором.

*«Собственная Его Императорского Величества канцелярия учреждена в 1812 г. ввиду чрезвычайных обстоятельств Отечественной войны; указа об учреждении ее в Полном Собрании Законов нет... В 1826 году прежняя Собственная канцелярия получила наименование первого отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии»³³¹.

³³¹ Рудаков В. Е. Собственная Его Императорского Величества канцелярия // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона : в 86 т. (82 т. и 4 доп.). СПб., 1890-1907.

Как видно, поступления распоряжений высших государственных учреждений и, соответственно, делопроизводственные операции, связанные с ними, на начало XIX в. были довольно запутанными и неурегулированными. А учитывая то, что разного рода предписания Канцелярия и Таврическое губернское правление получали около тысячи за год, то процесс работы с входящими распорядительными документами был довольно обременительным.

Интересной иллюстрацией попытки повысить эффективность делопроизводства в Канцелярии можно считать обнаруженный в фонде документ от 25 октября 1830 г. В нем Таврический гражданский губернатор Казначеев А. И. дает поручение своему секретарю, г-ну Титулярному Советнику Фесенко учредить «в Канцелярии Гражданского Губернатора особого стола для срочных сведений»:

«Заметив по канцелярии Вам вверенной крайний недостаток способов к успешнейшему отправлению дел, как по малому числу канцелярских чиновников, равно и по случаю чрезвычайного вступления экстренных требований, рекомендую Вашему благородию немедленно учредить особый стол для срочных сведений, как то: ведомостей о ценах на провиант, сплавы водные, перевозки сухопутные, прогоне скота ... – одним словом всех тех сведений, кои значатся по имеющемуся в Канцелярии расписанию..., годовые отчеты». Управление указанным столом передавалось «под наблюдение чиновнику Комиссии народного продовольствия Титулярному Советнику Дулину, которому и сдать по описи относящиеся к тому столу дела, вменить ему обязанность в отправлении срочных сведений бдительное наблюдение, ибо упущение остается на сверх того ему же Дулину поручить отправление»³³².

³³² ГАРК. Ф.26. Оп.1. Д. 6469.

Рассмотрение состава внутренней документации Канцелярии Таврического гражданского губернатора можно соотнести с теми функциями, которые возлагались на этот исполнительный орган, в первую очередь, это:

- регулирование движения документов от и к Таврическому губернатору;
- контроль за исполнением документов и направление их по указанному направлению;
- обеспечение сохранности документов.

Для выполнения этих функций нужно было выбрать удобную форму фиксирования и регулирования соответствующих отношений. С такой целью документы:

- во-первых, формировались в дела;
- во-вторых, создавались учетно-регистрационные формы (книги, журналы, сборники, описания) как отдельных видов документов, так и сформированных дел;
- в-третьих, различные перечни дел («наряды дел»);
- в-четвертых, алфавитные списки дел и тому подобное.

К основным формам, которые позволяли упорядочить потоки входящих и исходящих документов и облегчили работу с ними в Канцелярии Таврического Губернатора следует отнести выполняющие учетную, контрольную и справочно-информационную функции. Среди них группа регистрационных документов выделяется как значительный и по объему, и выполняемым функциями вид внутренней документации учреждения.

К основным формам регистрации документов в Канцелярии Таврического гражданского губернатора можно отнести журналы или книги регистрации различных видов документов.

При анализе регистрационной документации Канцелярии Таврического губернатора, пришли к выводу, что эти формы использовались как для общей регистрации всех видов входящих, исходящих и внутренних

документов – то есть регистрационные формы «общего» характера, так и имеются формы, применяемые для учета документов конкретного направления – так называемые регистрационные формы «специального» назначения («особенные реестры»).

Среди регистрационных форм «общего» назначения, то есть тех, которые служили для регистрации всех без исключения входящих и исходящих документов следует назвать книги («журналы») входящих и исходящих документов – входящих и исходящих бумаг».

Относительно употребления таких синонимичных названий как «книга» и «журнал», надо сказать, что до XIX в. эти названия были известны и применялись в делопроизводстве для обозначения реестров входящих, исходящих и внутренних документов. При этом надо отметить неурегулированность их использования.

Еще отметим, что слово «протокол» не было закреплено как название конкретного вида документа. Поэтому, в «книгах протоколов» фиксировались обычные документы в соответствии с направлением их движения, а в «книгах журналов», наоборот – протоколы заседаний коллегиальных органов.

Название «журнал» в течении первой половины XIX в. продолжает использоваться для обозначения реестров как входящих или исходящих документов, так и для подборки протоколов заседаний губернского присутствия и употребляться вместе со словом «протокол» («журналы протоколов»).

В отношении использования термина «книга» в делопроизводстве исследуемого периода, следует заметить, что этим понятием, начиная с XVII в. обозначали «совокупность записей по любой теме, вопросу или видов документов, объединенных общей обложкой.

В первой половине XIX в. за журналом закрепляется название совокупности скрепленных протоколов как конкретно определенных видов документов, а за книгой название регистрационной формы любых видов

документов или дел. Поэтому «Журналы протоколов» – это подборка определенного количества протоколов заседаний коллегиальных органов управления, а «Книга журналов протоколов» это не что иное как учетно-регистрационная форма таких протоколов.

Показательным является то, что именно в первой половине XIX в. происходит четкое разграничение названий реестров на книги или журналы и книги журналов согласно видов, зафиксированных в них документов, но без излишней синонимии в использовании названий одних и тех же видов документов, это доказывает мнение о закреплении названий документов согласно их функционального назначения.

Входящий реестр или книга (журнал) заполнялся от руки, имел табличную форму, которая состояла на начало XIX века из таких граф:

- номер по порядку «номер подряд» (от начала календарного года);
- дата получения «бумаг» (причем такая дата проставлялась только перед первым полученным в этот день документом, если же документов в этот день получено несколько, то у других в указанной графе был прочерк);
- «содержание каждой частности бумаги». В этой графе первым словом указывалось название документа, а затем приводилось его краткое содержание.

Такой способ оформления входного реестра в Канцелярии Таврического губернатора сохранялся на протяжении первой четверти XIX в.

Позднее появляется еще одна графа резолюция (заполнялась регистратором после рассмотрения «бумаги», то есть переносилась из уже рассмотренного входящего документа), в которой указан дальнейший путь документа «отдел, № стола», подпись регистратора.

Претерпит изменения также изложение краткого содержания документа, внимание уделяется не только самому названию, но и краткому содержанию, по которому можно понять откуда был отправлен документ, кем, указывалась дата отправления и исходящий номер.

Изменения, происходившие в оформлении входного реестра можно объяснить, вспомнив обязанности, возложенные на Канцелярию. Кроме основной функции как исполнительного органа, Канцелярия должна была постоянно предоставлять различные отчеты и ведомости. Значительную их часть составляли «рапорты», «ведомости о решенных» и «нерешенных» делах в различные учреждения и их структурные подразделения, «отчеты канцелярии» в Министерство внутренних дел. В этих случаях основным источником информации для таких видов деятельности канцелярии были «книги входящих бумаг» и «настольные реестры».

Факт отправления документа фиксировался в Канцелярии Таврического гражданского губернатора путем заполнения от руки «книги (журнала) исходящих бумаг».

Этот реестр имел табличную форму, которая содержала следующие графы:

- номер по порядку «номер сряду» (от начала календарного года);
- дата отправления «бумаг» (проставлялась только цифра – день месяца); название месяца. В этой графе название месяца отмечалась лишь раз («декабря месяца», «генваря месяца» и т. п), далее приводился перечень всех документов, которые были отправлены за этот месяц. Кроме того, указывалось также направление движения документа из канцелярии, то есть кому его посылали, например, «нижним судам»;
- номер исходного документа, но, что интересно, без указания его названия и краткого содержания;
- фамилия и подпись регистратора, который принял и отправил документ («кто принял»).

Следовательно, выходной (исходящий) регистр содержал информацию о времени отправки документа, его направление, исходящий номер документа, кто его принял и отправил.

Н. В. Варадинов, кроме упомянутого выходного реестра, приводит еще одну форму регистрации исходящих документов «рассыльную книгу».

Документа, который бы имел точно такое название в фондах исследуемого периода Государственного архива РК не выявлено. Хотя было найдена регистрационная форма по фиксации факта получения столоначальниками указов Сената. Этот учетный регистр тоже имел название «тетрадь», которая заполнялась рукописно в табличной форме.

Если столоначальник брал несколько указов одновременно, то подпись приводилась по диагонали колонки «кто принял» через все строки.

Канцелярия Таврического гражданского губернатора применяла также ряд регистрационных форм «специального» назначения, основной целью которых был учет отдельных видов документов. Среди таких форм следует назвать:

- реестры «предложений» (губернатора к представителям высших органов государственной власти);
- «книги указов Правительствующего Сената».

Формирования таких реестров происходило по номинальному или тематическому принципу.

Рассмотрение данных форм показывает, что документы, которые в них фиксировались, уже предварительно были зарегистрированы в общем реестре входящих документов. Об этом свидетельствуют названия граф, в которых фиксировались информация, и их содержание:

- «номер общий» (то есть по журналу общей регистрации входящих документов);
- «номер становой» (по данному реестру);
- дата поступления документа «когда вступили»;
- краткое содержание документа «содержание предложений»;
- дата создания документа «когда определен, составлен».

Следовательно, такое значительное количество разнообразных регистрационных форм, с одной стороны, затрудняло работу Канцелярии, особенно по временным показателям, ведь один и тот же документ мог регистрироваться несколько раз, к примеру, сначала в книге (журнале) регистрации всей входящей документации, а далее в специальном реестре «прошений», «предложений» или «Книге указов Правительствующего Сената» и тому подобное. Но, с другой стороны, такая форма регистрации сводила к минимуму шанс потерять тот или иной документ

Таким образом, видно, что поступления распоряжений высших государственных учреждений и, соответственно, делопроизводственные операции, связанные с ними, на начало XIX в. были довольно запутанными и неурегулированными. А учитывая то, что разного рода предписания Канцелярия и Таврическое губернское правление получали около тысячи за год, то процесс работы с входящими распорядительными документами был довольно обременительным.

Рассмотренные формы регистрации документации представляют интерес для современных исследователей, поскольку благодаря им можем четко проследить, какие основные функции выполняла канцелярия губернатора, ее структуру и круг вопросов, которые решались ею.

ВЫВОДЫ по II главе

1. Выявление внешних и внутренних закономерностей функционирования государства как сложного бюрократического аппарата на примере отдельных административных единиц, в частности Таврической губернии, для отечественной науки остается приоритетным направлением изучения, которое позволяет продемонстрировать сущностную зависимость между уровнем развитости и действенности управления и эволюцией государства, общества.

2. Первая половина XIX в. характеризуется усложнением управленческих схем и процессов, необходимостью реорганизовать высший государственный аппарат и региональные органы власти в Российской империи. Важным проявлением бюрократизации государственного управления, гражданской службы является активное нормативно-правовое регулирование деятельности высших центральных и региональных административных структур, и их персонала.

Многозвеневой механизм государственного управления требовал от персонала немалых усилий для обеспечения реализации указов и распоряжений, образцового ведения делопроизводства. Кадровый аспект государственной службы является неременным залогом успеха управления.

3. Образование Таврической губернии практически совпадает с началом «министерского периода делопроизводства», для которого основной характеристикой становится направленное укрепление центрального аппарата власти путем внедрения министерств и вызванные этим изменения в организации документационного обеспечения. Для последнего свойственны высокая (по сравнению с коллежским) правовая регламентация, окончательное определение функций канцелярии и установление ее однообразного устройства, четкое определение функциональных обязанностей служащих этой структурной части учреждения.

Устанавливается определенная специализация канцелярий центральных органов власти (прежде всего министерств), а также учреждений разветвленной системы местных органов управления, выделяются функции так называемого «общего делопроизводства», связанного напрямую с управлением и окончательно формируются различные виды специального делопроизводства, происходит осознанное осмысление общей схемы документооборота и конкретных этапов работы с документами, а именно – приема, направления на исполнение и собственно выполнения, регистрации и контроля за выполнением, распространение документов.

4. Источниковой базой исследования стал массив печатных и архивных материалов, представленный двумя группами.

Первая группа (нормативные акты, регламентирующие все направления деятельности органов государственной власти Таврической губернии в первой половине XIX в.) представляет собой значительный по объему свод данных. Среди этих источников следует выделить общеимперские законодательные акты и ведомственные нормативы. Особенностью делопроизводства XIX в. является законодательное утверждение его отдельных положений, которые изложены в официальных «собраниях»: в «Полном собрании законов Российской империи» и «Своде законов Российской империи».

Реконструировать вторую группу источников (управленческая, делопроизводственная документация Канцелярии и Таврического губернского правления) помогли соответствующие фонды ГАРК. Учитывая, что губернаторские канцелярии занимали значительное место в системе управления губерниями, и материалы соответствующих архивных фондов позволяют исследовать механизмы власти и их эффективность.

5. Недостаточность других разновидностей исторических источников по социальной истории Таврической губернии позволяет отметить особое значение фонда Канцелярия Таврического губернатора в Государственном архиве Республики Крым. Проведенный ранее анализ материалов позволил сделать вывод «об информационной ценности фонда как источника по социально-экономической истории России и, в частности, Таврической губернии XIX – начала XX вв.».

6. История формирования фонда Канцелярии Таврического губернатора отражает как общее направление развитие архивного дела в России, так и его крымскую специфику. Фонд Канцелярии Таврического губернатора на сегодняшний день – один из самых востребованных в научных исследованиях, так как сохранившиеся в нем документы являются важной

составляющей архивного фонда Государственного архива Республики Крым и частью историко-культурного наследия России.

7. Фонд 26 «Канцелярия Таврического губернатора» является одним из наиболее обширных архивных фондов дореволюционного периода, хранящихся в Государственном архиве Республики Крым. Учитывая, что через Канцелярию губернатора осуществлялось взаимодействие с высшими и нижестоящими учреждениями, именно ее фонд включил отчеты, сообщения и переписку о состоянии дел в губернии.

8. Канцелярия Таврического губернатора, как неременная составляющая организации управления, как центр практического делопроизводства, требовала детального рассмотрения особенно относительно статуса, объема полномочий, структуры, определенного места учреждения в общей иерархии административного подчинения. Тема делопроизводства, как одного из механизмов деятельности бюрократического аппарата государства, оказывающего непосредственное влияние на эффективность управления, в том числе и в Таврической губернии, является недостаточно разработанной.

Тождественность выполняемых канцеляриями функций предполагает и примерное штатное расписание, в котором исполнителями должны быть: регистраторы или журналисты, которые занимались приемом и отправкой документов; лица, для производства дела и хранения их во время ведения; протоколисты, которые заведовали бы актами присутствия (протоколами); архивариусы – лица, специально предназначенные для хранения дел по их завершению; экзекуторы, казначеи – для ведения хозяйственной части и «внешнего порядка заведения».

Простой примерный перечень должностных лиц Канцелярии свидетельствует о том, что она в соответствии со своими функциями и назначением, была местом документирования, регистрации внешних и внутренних документов, началом перемещения документа для исполнения по

горизонтальной и вертикальной линиям управленческой иерархии, а также – хранения.

Дифференцированность распределения служебных обязанностей тех, кто был занят в Канцелярии, прямо указывает на усложнение делопроизводства настолько, что остро встал вопрос не просто распределения обязанностей между его исполнителями, но и четкого определения их функций таким образом, чтобы совместная работа была продуктивной, избегала дублирование операций, а жизненный цикл документов на уровне учреждения носил завершенный характер.

Делопроизводство рассматривается неотъемлемой составляющей управления. Поэтому лица, которые входят в состав канцелярии, входят и в круг деятельности власти, и наоборот – лица, обладающие властью, выполняют канцелярские обязанности. Следовательно, такой высокий статус работников канцелярии свидетельствует о восприятии их не только как технических составителей документов и исполнителей их производства, но и лиц, которые осуществляли документационное обеспечение управления.

Можно сказать, что делопроизводство не просто факт управленческой сферы, а процесс поэтапного документального оформления решений властных структур и их выполнение.

9. Эффективность организация делопроизводства в губернских органах государственной власти, вообще, ее воплощение и развитие в Таврической губернии первой половины XIX в., в частности, неразрывно связана с организацией и деятельностью административного аппарата всей Российской империи. Уровень организации делопроизводства становится определяющим фактором дальнейшего развития любого административного учреждения.

Анализ нормативно-правового обеспечения организации делопроизводства в Канцелярии Таврического гражданского губернатора и в Таврическом губернском правлении первой половины XIX в. показал, что для обеспечения четкой организации работы с документами указанные

учреждения руководствовались не только общеимперским нормативными актами – законами, циркулярами, учреждениями, уложениями, высочайшими повелениями, указами и т. п., но и инициировали некоторые уточнения и дополнения в законодательные акты и акты государственного управления, например, по представлению губернаторов и генерал-губернаторов. Необходимость таких поправок была особенно актуальной для регионов с «особым статусом», которым и являлась Таврическая губерния.

10. Анализ делопроизводства в Канцелярии Таврического губернатора позволил выявить несколько видовых групп документов.

В первую очередь, следует назвать группу различных распорядительных документов. К ней можно отнести приходящие от императора, Сената и министерств указы, манифесты, циркуляры, предписания, циркулярные предписания и повеления. А также препровождения, предложения, списки с предписаний и представления самой Канцелярии и поступающие от Новороссийского и Бессарабского генерал-губернатора.

К другой группе относим различные отчетные документы. Это донесения, рапорты, обзоры, сведения, отчеты, которые направлялись императору, в Сенат, в министерства, а также Новороссийскому и Бессарабскому генерал-губернатору.

Третья группа – это, так называемые, «просительные» документы, основу которых составляют прошения, жалобы и записки (мемории). Следующую группу справочно-информационных документов представляют учетно-регистрационные формы. В фонде это: реестры документов и дел, описи и алфавиты дел, сведения, сообщения, переписка, протоколы (внутренние документы Таврического губернского правления).

В отдельную группу следует отнести документы по личному составу. Так, в достаточно большом количестве представлены формулярные списки

чиновников не только Канцелярии, но и других государственных учреждений губернии. Имеются в фонде аттестаты, свидетельства, патенты на чин.

11. Анализ документации Канцелярии позволил также выявить основные направления движения документов. Среди них:

- поток входящих документов, поступающих из административных учреждений;
- поток исходящих из Канцелярии документов;
- поток внутренних документов, предназначавшихся для использования в пределах Канцелярии.

Дополнительное исследование потоков входящих документов, возможное благодаря сохранившимся в достаточном объеме документам, позволило сделать вывод о типичности состава группы входящих документов, это распорядительные документы высших органов власти; отчетно-статистические и «просительные» документы подчиненных учреждений; и входящая корреспонденция, освещавшая вопросы деятельности разноуровневых учреждений и отдельных лиц.

Такое условное разделение на группы обусловлено способом коммуникации административных учреждений разного уровня подчинения и отдельно чиновничьего состава и обычных лиц («подданных») государства между собой.

Рассмотрение состава внутренней документации Канцелярии Таврического гражданского губернатора можно соотнести с теми функциями, которые возлагались на этот исполнительный орган, это: регулирование движения документов от и к Таврическому губернатору, контроль за исполнением документов и направление их по указанному направлению и обеспечение сохранности документов. Для выполнения этих функций в Канцелярии была выбрана удобная форма фиксирования и регулирования соответствующих отношений. В частности, документы: во-первых, формировались в дела; во-вторых, создавались учетно-регистрационные

формы (книги, журналы, сборники, описания) как отдельных видов документов, так и сформированных дел; в-третьих, использовались различные перечни дел («наряды дел»); в-четвертых, алфавитные списки дел и тому подобное.

12. В первой половине XIX в. использовалось два вида бланков: форма с продольным расположением реквизитов (традиционная, характерная для коллежской формы делопроизводства), и новая – бланки с угловым расположением реквизитов.

Проведенный анализ дает возможность констатировать, что использование документов с бланковыми надписями было характерным для административных учреждений Таврической губернии практически с момента ее образования. Оформление прошений и предложений также дает возможность отметить факт закрепления в бланке таких реквизитов, как номер документа и дата его создания в правом верхнем углу документа. Именно эти документы позволяют сегодня утверждать, что процесс унификации служебных документов получил распространение с начала XIX в. и в Таврической губернии.

13. Отдельного внимания заслуживает факт наличия большого количества выявленных в делах Канцелярии копий циркулярных предписаний. Помимо того, что к делам приобщались печатные копии от высших органов власти, создавались еще и рукописные копии, предназначавшиеся для передачи для исполнения в подведомственные учреждения.

Все это позволяет сделать вывод о том, что в рассматриваемый период имела место неурегулированность относительно количества создаваемых копий предписаний как в высших органах власти, так и на местах.

Причиной такого многочисленного копирования было и то, что направлялись они всем без исключения подведомственным учреждениям без

учета того, является ли оно непосредственным исполнителем документа или нет.

Дополнительным подтверждением этого факта могут служить и дублирующие друг друга реестры циркуляров Канцелярии и Таврического губернского правления. Но надо подчеркнуть, что эта повторяемость обосновывалась законодательно, и поэтому документы должны были поступать и в Канцелярию, и непосредственно исполнителю – Таврическому губернскому правлению, как исполнительному органу.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Выявление внешних и внутренних закономерностей функционирования государства как сложного бюрократического аппарата на примере отдельных административных единиц, в частности Таврической губернии, для отечественной науки остается приоритетным направлением изучения, которое позволяет продемонстрировать сущностную зависимость между уровнем развитости и действенности управления и эволюцией государства, общества.

В российской историографии XIX–XXI вв. целостно никогда не изучались процессы структуризации и функционирования региональных органов управления в Крыму в первой половине XIX столетия. Осталась практически не изученной специфика процесса формирования региональных властных институций и провинциальной бюрократии в Таврической губернии.

В историко-правовых работах досоветского периода об административном устройстве необходимость практических наработок для обоснования реформ провоцировала преобладание юридического подхода, кроме того, конец XIX – начало XX в. можно считать отдельным периодом в дореволюционной российской историографии, так как с 60-х гг. XIX в. рассмотрение истории местного управления стало проходить через призму организации надзора за деятельностью правительственных учреждений в губернии, появились отдельные примеры критических оценок властных институтов.

Анализ советского периода отечественной историографии показал, что специальных исследований формирования и функционирования системы управления Российской империи проведено не было.

В конце XX в. внимание научного сообщества в сторону поиска новых системных подходов и новых концепций в изучении проблем истории местной

администрации, что значительно расширило круг изучения институтов власти разных уровней.

Особый интерес вызывает оценка роли делопроизводственной документации в современном государственном управлении и прямая зависимость эффективности деятельности органов государственной власти Российской империи от состояния документооборота. Не менее значимым является изучение сферы делопроизводства и его истории, проявляющей картину внедрения этих результатов в разные периоды.

Комплексные научные исследования документов, систем документации и способов работы с ними в историческом аспекте являются междисциплинарными.

Существующие научные исследования по изучаемой тематике разделены нами на две группы:

во-первых, это исследования, посвященные изучению исторического пути развития документов; комплексному изучению документа (определению содержания процессов формирования и дальнейшего развития видов и классов документов); анализа исторических условий создания и функционирования видов документов и классов документации; нахождению закономерностей в развитии тех или иных видов документов;

во-вторых, это исследования, посвященные изучению документа на основе достижений родственных дисциплин, без достижений которых становится невозможным комплексный анализ документа и изучения делопроизводственных процессов, связанных с ним, на любом этапе его исторического развития.

Исследовать механизмы власти и их эффективность позволяют материалы архивных фондов губернаторских канцелярий, которые занимали значительное место в системе управления губерниями.

Материалы из фонда 26 «Канцелярия Таврического губернатора» Государственного архива Республики Крым являются ценнейшим источником

по социально-экономической истории России и, в частности, Таврической губернии XIX – начала XX веков. Следует подчеркнуть и его особое значение из-за недостаточности других разновидностей исторических источников по социальной истории Таврической губернии.

История формирования фонда 26 «Канцелярия Таврического губернатора» отражает как общее направление развитие архивного дела в России, так и его крымскую специфику. Этот фонд – один из самых востребованных в научных исследованиях, сохранившиеся в нем документы являются важной частью историко-культурного наследия России. Интерес к фонду 26 объясняется тем, что именно через Канцелярию губернатора осуществлялось взаимодействие с высшими и нижестоящими учреждениями, именно ее фонд включил отчеты, сообщения и переписку о состоянии дел в губернии.

Реформы, проводимые Александром I, были системными и охватывали организационную и кадровую стороны аппарата управления и сферу делопроизводства. Произошли изменения и в управленческой коммуникации, которая реализовывалась с нижним звеном министерского аппарата – столоначальниками.

Преобразования выявили проблему заполнения соответствующими кандидатами штатных единиц управленческого аппарата органов власти разного уровня. Рост потребности в служащих привел к расширению круга лиц, которые бы могли стать чиновниками административных учреждений с учетом уровня образованности.

Стремления Николая I были направлены на переустройство управления на принципах централизации, усиления единоначалия и бюрократизации, также четко прослеживается обеспечение надзора не только над всеми органами власти, но и над всеми сторонами жизни общества. Политика императора в области управления обусловила рационализацию всего

административного механизма и окончательное оформление чиновничества, как самостоятельной прослойки общества.

Во второй четверти XIX в. завершилось формирование двух основных, относительно стабильных, систем регионального государственного управления: для Центральной России – это губернаторская, а для окраин Империи – генерал-губернаторская. Законодательным закреплением правового положения этих чиновников стала принятая в 1853 году «Общая инструкция генерал-губернаторам».

Присоединение Крыма к России в 1783 г. позволило обезопасить южные границы государства и создать условия для успешного хозяйственного развития новых территорий Российской империи. Оптимальным решением вопроса аккультурации присоединенных территорий стало введение общероссийских правовых норм, обычаев и порядков, структуры управления, полномочий чиновников.

В Таврической губернии, созданной по приказу Александра I от 8 октября 1802 г., как и во всей стране, высшим представителем административной и политической власти являлся губернатор, которого назначал российский император для осуществления общего надзора за исполнением законов и деятельностью учреждений.

Выполнял свои функции губернатор с помощью административных учреждений: канцелярии губернатора, губернского правления, присутствий. Именно указанные учреждения считались основным звеном, задачей которой было оперативное управление губернией и принятие для этого непосредственно на местах взвешенных управленческих решений, внедрение которых вполне зависело от организации делопроизводства в этих учреждениях.

Канцелярия Таврического гражданского губернатора – административное учреждение с единоличной формой управления, где решения по тому или иному вопросу губернатор принимал самостоятельно.

Таврическое губернское правление – орган с коллегиальной формой управления, который реализовывал решения высших уполномоченных лиц и учреждений общим «присутствием».

Таким образом, *введение в Крыму основ системы регионального управления Российской империи фактически стало составной частью общего процесса формирования и модернизации губернского управления, который в исследуемом регионе сочетался с необходимостью обеспечения военной, политической и социальной стабильности при инкорпорации этих территорий в состав Российской империи.*

Образование Новороссийского и Бессарабского генерал-губернаторства, в состав которого вошла и Таврическая губерния, в начале XIX в. имело целью ликвидировать различия в социальном и административном устройстве от центральных регионов Российской империи.

В административном обустройстве генерал-губернаторство имело особенности в отношении властных полномочий главного правителя, много внимания уделялось налаживанию систем подчинения государственных институтов.

Сочетание министерского, вертикального и местного горизонтального, администрирования продолжалось и на протяжении следующего десятилетия, что способствовало становлению эффективного управления на местах и усилению контроля центральной власти за местными социальными процессами.

С назначением на должность Новороссийского и Бессарабского генерал-губернатора М. С. Воронцова началась постепенная аккультурация края по всем направлениям – как административно-политическому, социально-экономическому, так и образовательно-культурному.

Следовательно, институт генерал-губернаторства стал наиболее приемлемой формой управления на присоединенных территориях.

В деятельности административных учреждений Таврической губернии первой половины XIX выделены основные периоды реорганизации:

1) первое десятилетие XIX в., характеризующееся отсутствием четкого разделения учреждений на структурные подразделения, определением должностных обязанностей чиновников только по названию их должности, использованием в работе вновь созданных административных учреждений губернии норм общероссийского коллежского делопроизводства прошлого века (в названиях документов, названиях должностей чиновников);

2) 10–20-е гг. XIX в. – период разделения административных учреждений Таврической губернии на отделения и столы с определением для них основных функций и распределением должностных обязанностей чиновников;

3) 30-е годы XIX в. – период реорганизации существующих административных учреждений, отраженных в соответствующих нормативных актах 1837 г.;

4) 40–50-е годы XIX в. – время модернизации существующих органов государственной власти и поиске путей рационализации процессов делопроизводства в них путем совершенствования созданной нормативной базы (после 1845 г.).

Анализ деятельности Канцелярии показал, что реформирование 1837 г. вызвало ряд негативных последствий в делопроизводстве административных учреждений губернии, увеличилось количество «нерешенных дел и незаслушанных бумаг».

Основной причиной этого можно назвать недостаточное количество канцелярских служащих и советников, а также вопрос их образованности, в частности сведения о Канцелярии подтверждают, что она состояла «... больше из людей, имеющих самые посредственные способности, поступающих на службу из греков и армян, познания коих в русской грамоте простираются до того, что они с трудом могут копировать готовое, но краткое извлечение из

иногда обширной бумаги постигать не в состоянии...». Одним из способов решения проблемы образования для Таврической губернии стало открытие в 1832 г. в Херсоне училища для детей канцелярских служащих.

Исследуемые материалы Канцелярии подтверждают наличие и использование в Таврической губернии сформированной системы документов, фиксирующих прохождение государственной службы. Именно она позволяет определять личный состав чиновников государственных органов власти Таврической губернии указанного периода и понять механизм отбора личного состава, согласно требований учреждений. Наличие таких документов и работа с ними была и остается и сегодня неотъемлемой частью организации делопроизводства в учреждении.

Образование Таврической губернии практически совпадает с началом «министерского периода делопроизводства», для которого основной характеристикой становится направленное укрепление центрального аппарата власти путем внедрения министерств и вызванные этим изменения в организации документационного обеспечения.

Канцелярия Таврического губернатора, как неременная составляющая организации управления, как центр практического делопроизводства, требовала детального рассмотрения особенно относительно статуса, объема полномочий, структуры, определенного места учреждения в общей иерархии административного подчинения.

Анализ источниковой базы исследования позволил выделить в массиве печатных и архивных материалов два основных вида источников:

1) законодательные и нормативно-правовые акты, регламентирующие все направления деятельности органов государственной власти Таврической губернии в первой половине XIX в.;

2) делопроизводственная документация Канцелярии Таврического губернатора и Таврического губернского правления.

Документы первой группы, представленные в таких официальных «собраниях» как: «Полное собрание законов Российской империи» и «Свод законов Российской империи», отражают особенности организации делопроизводства XIX в. и позволяют оценить соответствие деятельности Канцелярии общеимперским законодательным актам и ведомственным нормативам.

Реконструкция второй группы источников, выполненная по материалам фондов ГАРК, выявила несколько видовых групп, позволяющих классифицировать делопроизводственную, управленческую документацию Канцелярии Таврического губернатора. В частности,

первая группа – это распорядительные документы, к которым относятся приходящие от императора, Сената и министерств указы, манифесты, циркуляры, предписания, циркулярные предписания и повеления, сюда же относим препровождения, предложения, списки с предписаний и представления самой Канцелярии и поступающие от Новороссийского и Бессарабского генерал-губернатора;

вторая группа – это отчетные документы: донесения, рапорты, обзоры, сведения, отчеты, которые направлялись императору, в Сенат, в министерства, а также Новороссийскому и Бессарабскому генерал-губернатору;

третья группа – это, так называемые, «просительные» документы, основу которых составляют прошения, жалобы и записки (мемории);

четвертая группа – справочно-информационные документы, представляющие собой учетно-регистрационные формы: реестры документов и дел, описи и алфавиты дел, сведения, сообщения, переписка, протоколы (внутренние документы Таврического губернского правления).

В отдельную группу следует отнести документы по личному составу: формулярные списки чиновников Канцелярии и других государственных учреждений губернии, аттестаты, свидетельства, патенты на чин.

Кроме того, документацию Канцелярии можно сгруппировать в соответствии с основными направлениями движения документов, в частности: поток входящих документов, поступающих из административных учреждений; поток исходящих из Канцелярии документов; поток внутренних документов, предназначенных для использования в пределах Канцелярии. Дополнительное исследование потоков входящих документов, возможное благодаря сохранившимся в достаточном объеме документам, позволило сделать вывод о типичности состава группы входящих документов.

Такое условное разделение на группы обусловлено способом коммуникации административных учреждений разного уровня подчинения и отдельно чиновничьего состава и обычных лиц («подданных») государства между собой.

Исследование состава внутренней документации Канцелярии Таврического гражданского губернатора позволило определить связь с функциями, которые возлагались на этот исполнительный орган, это: регулирование движения документов от и к Таврическому губернатору, контроль за исполнением документов и направление их по указанному направлению и обеспечение сохранности документов. Для выполнения этих функций в Канцелярии была выбрана удобная форма фиксирования и регулирования соответствующих отношений. В частности, документы: во-первых, формировались в дела; во-вторых, создавались учетно-регистрационные формы (книги, журналы, сборники, описания) как отдельных видов документов, так и сформированных дел; в-третьих, использовались различные перечни дел («наряды дел»); в-четвертых, алфавитные списки дел и тому подобное.

Учитывая, что губернаторские канцелярии занимали значительное место в системе управления губерниями, и материалы соответствующих архивных фондов позволяют исследовать механизмы власти и их эффективность.

Анализ нормативно-правового обеспечения организации делопроизводства в Канцелярии Таврического гражданского губернатора и в Таврическом губернском правлении первой половины XIX в. показал, что для обеспечения четкой организации работы с документами указанные учреждения руководствовались не только общеимперским нормативными актами – законами, циркулярами, учреждениями, уложениями, высочайшими повелениями, указами и т. п., но и инициировали некоторые уточнения и дополнения в законодательные акты и акты государственного управления, например, по представлению губернаторов и генерал-губернаторов. Необходимость таких поправок была особенно актуальной для регионов с «особым статусом», которым и являлась Таврическая губерния.

Таким образом, эффективность организации делопроизводства в губернских органах государственной власти вообще и ее эволюция в Таврической губернии первой половины XIX в. в частности, неразрывно связана с организацией и деятельностью административного аппарата всей Российской империи. Уровень организации делопроизводства становится определяющим фактором дальнейшего развития любого административного учреждения.

Список использованных источников и литературы

1. Источники

1.1. Неопубликованные источники

Государственный архив Республики Крым

1. Ф. 23. Следственная комиссия по искоренению злоупотреблений в Таврической губернии.
2. Ф. 24. Комиссия, учреждённая для разбора споров по землям и для определения повинностей на Крымском полуострове.
3. Ф. 26. Канцелярия Таврического губернатора.
4. Ф. 27. Таврическое губернское правление.
5. Ф. 45. Канцелярия Феодосийского градоначальника.
6. Ф. 49. Таврическое губернское дворянское депутатское собрание.
7. Ф. 162. Канцелярия Керчь-Еникальского градоначальника.
8. Ф. 327. Канцелярия Таврического губернского предводителя дворянства.
9. Ф. 799. Таврическое областное правление.
10. Ф. 801. Екатеринославский и Таврический генерал-губернатор.

Российский государственный исторический архив

1. Ф. 1281. Совет министра внутренних дел.
2. Ф. 1285. Департамент государственного хозяйства МВД.

Центральный государственный исторический архив Украины

1. Ф. КМФ 11. Отчеты Таврического губернатора о состоянии губернии за 1804–1810.
2. Ф. 442. Канцелярия киевского, подольского и волынского генерал-губернатора.

1.2. Опубликованные источники

1. Анцов В. Л. «Деловые бумаги» (образцы и формы). Общедоступное руководство по составлению всевозможных юридических и других званый, актов, договоров, жалоб документов и т.п. 9-е изд., исправл. и дополненное. – СПб: Книгоизд-во «А.Ф. Сухова», 1912. – 153 с.
2. Архив князя Воронцова. Т. 37: Бумаги фельдмаршала князя Михаила Семеновича Воронцова. – М., 1891. – 542 с.
3. Варадинов Н. В. Делопроизводство или теоретическое и практическое руководство к гражданскому и уголовному, коллегиальному и одиночному письмоводству, к составлению всеправительственных и частных деловых бумаг и к ведению самих дел, с приложением к оным образцов и форм. – СПб., 1857. – 592 с.
4. Варадинов Н. В. Делопроизводство: руководство к составлению всех родов деловых бумаг и актов по данным формам и образцам. 2-е изд. / по совр. законодательству изм. – СПб., 1873. Ч. 1: Теоретическое делопроизводство. – 258 с.
5. Варадинов Н. В. Делопроизводство: руководство к составлению всех родов деловых бумаг и актов по данным формам и образцам. – СПб., 1873. – Ч. 1–4.
6. Высочайше утвержденный Устав Училищ для детей канцелярских служителей: от 16 февраля 1828 г. № 1814 // ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. 3. С. 158–168.
7. Высшие и центральные государственные учреждения России, 1801–1917: В 4 т. / Федер. арх. служба России. Рос. гос. ист. арх. Гос арх. РФ.; [Отв. сост. Д. И. Раскин]. – СПб., 1998–2004.
8. Гарнак А. Образцы и формы деловых актов и бумаг. Руководитель для неопытных в судебном делопроизводстве, как к самозащиту в мировых и общих судебных письмах, так и к составлению и писанию без помощи адвоката всех вообще актов и бумаг, как-то: званый, жалоб, апелляций, договоров, контрактов, духовных завещаний, дарственных

записей, рядных, доверенностей, купчих, закладных и вообще всех образцов и форм и деловых бумаг, требующих и в новых судебных учреждениях. 2–е изд. – М.: Тип. Ф. Иогансон, 1873. – 1204 с.

9. Государственность России: Государственные и церковные учреждения, сословные органы и органы местного самоуправления, единицы административно-территориального, церковного и ведомственного деления (конец XV – февраль 1917): Словарь-справочник. Кн. 1: А–Г. – М., 1996. – 325 с.

10. Государственная служба: комплексный подход / [А. В. Оболонский и др.]; отв. ред. А. В. Оболонский; Акад. народного хоз-ва при Правительстве РФ; Гос. ун-т – ВШЭ. – М.: Дело, 2009. – 511 с.

11. Государственные учреждения и общественные организации СССР. История и современность: Межвуз. сб. / Моск. гос. ист.-арх. ин-т; отв. ред. Н. П. Ерошкин. – М.: МГИАИ, 1985. – 163 с.

12. Государственный архив Республики Крым (далее ГАРК). Обзор фонда № 26 «Канцелярия Таврического губернатора». Симферополь, 1951. 107 с.

13. ГАРК. Путеводитель. Часть I: Фонды дореволюционного периода / Гос. арх. служба Республики Крым; ГКУ РК «Государственный архив Республики Крым»; сост. Р. А. Айрычинская, С. А. Андросов, Г. Л. Кузнецова. – Симферополь: ООО «Антиква», 2016. – 176 с.

14. Государственный архив Российской Федерации: Биографии, досье и справки. URL: <https://tass.ru/info/4217243> (дата обращения 03.02.2022)

15. Губернии Российской империи: История и руководители 1708–1917 / [Ред.-сост. Ю.Н. Моруков]. – М.: Объед. ред. МВД России, 2003. – 479 с.

16. Манифест об «Общем учреждении министерств» от 25 июня 1811 г. // Российское законодательство XI – XX вв. Т. 6. – М., 1988. – С. 92–134.

17. Мартынов Н. Образцы и формы деловых бумаг (Письма, прошения, судопроизводственные бумаги, коммерческая корреспонденция, договора, обязательства и справочные сведения). – СПб: Тип. М. Меркушева, 1910. – 249 с.

18. О канцелярских служителях гражданского ведомства: Именной указ Сенату от 14 октября 1827 г. № 1469 // ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. 2. – С. 895–897.

19. Образование Государственного совета от 1 января 1810 г. // Российское законодательство XI – XX вв. Т. 6. – М., 1988. – С. 61–78.

20. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. С 1649 по 12 декабря 1825 г.: в 45 т. – СПб.: Тип. Второго отделения Собственной Е. И. В. канцелярии, 1830.

21. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. С 12 декабря 1825 г. по 28 февраля 1881 г.: в 55 т. – СПб.: Тип. Второго отделения Собственной Е. И. В. канцелярии, 1830–1884.

22. Раздорский А. И. Печатные всеподданейшие отчеты наместников, генерал-губернаторов, губернаторов и градоначальников Российской империи, 1845-1916: Сводный каталог. – СПб.: Дмитрий Буланин, 2020. – 975 с., [8] с., ил.

23. Руководство к наглядному изучению административного порядка течения бумаг в России. – М., 1858. – 84 с.

24. Свод законов Российской Империи: с примечаниями и ссылками на позднейшие узаконения: в 16 т. – Изд. неофиц. – СПб.: Деятель, 1912–1913.

25. Список фондов дореволюционного периода, хранящихся в ГКУ РК «Государственный архив РК». – URL: http://krymgosarchiv.ru/images/doc/ArchivFondi/Archiv_Istor/Dorevolutionnie%20FONDI.pdf (дата обращения 03.02.2022)

26. Устав гимназии князя Безбородки, 19 февраля 1825 // СЗ РИ. СПб., 1833. Т. 3.
27. Устав о службе по определению от правительства // СЗ РИ. Т. 3. Свод уставов о службе гражданской. Кн. 1. 1896.
28. Учреждения для управления губерний Всероссийской империи от 7 ноября 1775 года // ПСЗ РИ. Собр. 1-е. СПб., 1830. Т. 20, № 14392.
29. Шилов Д. Н. Государственные деятели Российской империи. Главы высших и центральных учреждений. 1802 – 1917: Биобиблиогр. справ. / Д.Н. Шилов; Европ. ун-т в Санкт-Петербурге. – СПб.: Дмитрий Буланин (ДБ), 2001. – 830 с.
30. Фатейчев С. С. История развития терминологии в документоведении // Культурная жизнь Юга России. – 2010 – № 2. – С. 102–103.

2. Литература

1. Алексушин Г. В. Самарские губернаторы / Г. В. Алексушин. – Самара: Самарский Дом печати, 1996. – 316 с.
2. Алисов Д. А. Городское общественное самоуправление и губернская власть в Западной Сибири: проблемы взаимоотношений (вторая половина XIX – начало XX в.) / Д. А. Алисов // Местное самоуправление в истории Сибири XIX – XX веков: Сборник мат-лов региональной научной конференции. – Новосибирск, 2004. – С. 81–88.
3. Андреевский И. Е. О наместниках, воеводах и губернаторах. История государственного управления в России (IX – XIX вв.) Изд. стер. – М., 2014. – 158 с.
4. Андреевский И. Е. Полицейское право. / Т. 1–2. – СПб., 1874–1876.
5. Андреевский И. Е. Русское государственное право. – СПб., М., 1866. – 496 с.

6. Андросов С. А. Архивы Крыма в годы Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.) / С. А. Андросов. – URL: <http://krymgosarchiv.ru/gosudarstvennyj-arkhiv-respubliki-krym/publikatsii/284-arkhivy-kryma-v-gody-velikoj-otechestvennoj-vojny-1941-1945-gg-s-a-androsov> (дата обращения 03.02.2022).

7. Андросов С. А. Становление Крымцентрархива (1920–1926 гг.) / С. А. Андросов. URL: <http://krymgosarchiv.ru/gosudarstvennyj-arkhiv-respubliki-krym/publikatsii/272-stanovlenie-krymtsentrarkhiva-1920-1926-gg-s-a-androsov> (дата обращения 03.02.2022).

8. Анучин Е. Н. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России. – СПб., 1872. – 350 с.

9. Архипова Т. Г. История государственной службы в России. XVIII – XX века / Т. Г. Архипова, М. Ф. Румянцева, А. С. Сенин; [Рос. гос. гуманитар. ун-т]. – М.: РГГУ, 2000. – 230 с.

10. Бакшаев А. А. Рационализация делопроизводства в учреждениях Горного ведомства на Урале в первой половине XIX в.: [Электронный ресурс] / А. А. Бакшаев // Научный вестник Крыма. – 2017. – №. 5. URL: <http://nvk-journal.ru/index.php/NVK/article/view/152> (дата обращения 05.04.2022).

11. Башкова И. С. Видовой состав документации Канцелярии Таврического Губернатора в первой половине XIX в. / И. С. Башкова // Сборник материалов III Международной научно-практической конференции «Управление документацией: прошлое, настоящие, будущее, посвященной памяти профессора Т. В. Кузнецовой» / Сост. А. Ю. Конькова, Ю. М. Кукарина. М.: ООО «ТЕРМИКА.РУ», 2017. – С. 221–227.

12. Башкова И. С. Историографический анализ проблемы документирования и организации работы с документами в XIX веке / И. С. Башкова // Документ в современном обществе: исторические, концептуальные и методические аспекты изучения: коллективная монография / Е. В. Латышева

[и др.]; отв. ред. Н. Д. Борщик. – Симферополь; Курск: Изд-во ЗАО «Университетская книга», 2019. – С. 69–87.

13. Башкова И. С. К вопросу о статусе канцелярских служащих в первой половине XIX в. (по материалам Канцелярии Таврического губернатора): [Электронный ресурс] / И. С. Башкова // Научный вестник Крыма. (Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы документоведения и архивоведения: вызовы времени» 19–21 мая 2016 г. – Республика Крым, пгт. Гурзуф). – 2016. – № 4 (4). URL: <https://www.nvk-journal.ru/index.php/NVK/article/view/51> (дата обращения 03.02.2022).

14. Башкова И. С. К вопросу формирования штата Канцелярии Таврического губернатора: [Электронный ресурс] / И. С. Башкова // Научный вестник Крыма. – 2016. – № 1 (1). URL: <https://nvkjour.journals.lclients.ru/index.php/NVK/article/view/9> (дата обращения 03.02.2022).

15. Башкова И. С. Нормативно-правовое обеспечение организации делопроизводства в Канцелярии Таврического гражданского губернатора в первой половине XIX в. / И. С. Башкова // Сборник материалов IV Международной научно-практической конференции «Управление документацией: прошлое, настоящее, будущее, посвященной памяти профессора Т. В. Кузнецовой / отв. ред. и сост. Ю. М. Кукарина. – М.: ООО «ТЕРМИКА.РУ», 2019. – С. 313–322.

16. Башкова И. С. Образ бюрократа в общественном сознании россиян в начале XIX века / И. С. Башкова // Практическая философия: состояние и перспективы сборник материалов II научной конференции. – 2019. – С. 57–69.

17. Башкова И. С. Проекты совершенствования делопроизводства губернских канцелярий в первой половине XIX века / И. С. Башкова // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. – 2020. – № 1 (53). – С. 27–37.

18. Башкова И. С. Развитие российского делопроизводства и документирования имперского периода в отечественной историографии / И. С. Башкова // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. – 2019. – Т. 9. – № 6. – С. 179–189.

19. Башкова И. С. Фонд 26 «Канцелярия Таврического губернатора» как исторический источник по социально–экономическому развитию Крыма в XIX в. (по материалам Государственного архива Республики Крым): [Электронный ресурс] / И. С. Башкова // Научный вестник Крыма. – 2017. – № 1 (6). URL: <http://nvk-journal.ru/index.php/NVK/article/view/122> (дата обращения 03.02.2022).

20. Башкова И. С. Формулярный список как форма учета служащих Канцелярии Таврического Губернатора в первой половине XIX в.: [Электронный ресурс] / И. С. Башкова // Научный вестник Крыма. – 2017. – № 4 (9). URL: <https://www.nvk-journal.ru/index.php/NVK/article/view/211/pdf> (дата обращения 03.02.2022).

21. Башкова И. С. Эволюция процессов документирования в трудах отечественных исследователей XIX столетия / И. С. Башкова // Манускрипт. – 2019. – Т. 12. – № 1. – С. 23–27.

22. Бердников Л. П. Вся красноярская власть: Очерки истории мест. сов. упр. и самоуправления: Факты, события, люди. 1822–1916 / Л. П. Бердников; Администрация г. Красноярска. – Красноярск: Кн. Изд-во, 1995. – 310 с.

23. Борщик Н. Д. История формирования одного архивного фонда (к 75-летию создания Государственного архива Курской области): [Электронный ресурс] / Н. Д. Борщик // Научный вестник Крыма. – 2016. – № 4. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_26235816_60606820.pdf (дата обращения 10.02.2022).

24. Борщик Н. Д. К вопросу о состоянии документооборота крымских таможен в первой половине XIX в. / Н. Д. Борщик // Документ. Архив.

История. Современность: Мат-лы VII Всеросс. науч.-практ. конф. с международным участием. Екатеринбург, 16–18 ноября 2018 г. – Екатеринбург: Изд-во Урал. Ун-та, 2018. – С. 142–146.

25. Борщик Н. Д. Всеподданнейшие отчеты губернаторов и градоначальников в фондах Государственного архива Республики Крым / Н. Д. Борщик // Библиография. Археография. Источниковедение: Сборник статей и материалов. Вып. 5. – СПб.; М., 2022. – С. 130–138.

26. Варадинов Н. В. История Министерства внутренних дел: в 3 ч. – СПб., 1858–1862. Ч. III, кн. 1. – 777 с.

27. Варадинов Н. В. История Министерства внутренних дел: Т. 7. Ч. 1–3. СПб., 1858–1862.

28. Вельдбрехт В. Н. Общие основания русского делопроизводства с приложением основных его форм. – СПб., 1854. – 122 с.

29. Виноградова Т. В. Законодательные акты первой половины XIX века об организации и делопроизводстве губернских правлений / Т. В. Виноградова // Делопроизводство. – 1999. – № 2. – С. 83–87.

30. Виноградова Т. В. Состояние губернского делопроизводства в Российской империи и попытки его реформирования в первой половине XIX в. / Т. В. Виноградова // История и архивы. – 2014. – № 2. – С. 59–69.

31. Вицин А. Краткий очерк управления в России от Петра Великого до издания Общего учреждения министерств. – Казань, 1855. – 299 с.

32. Внутренняя политика царизма. (Середина XVI – начало XX в.): [Сборник статей] / [Отв. ред. Н. Е. Носов]. – Л.: Наука, 1967. – 402 с.

33. Выдающиеся губернаторы Тобольские и Сибирские / [Сост.: С. Пархимович и С. Туров]. – Тюмень, 2000. – 486 с.

34. Гаврилов Д. В. Губернское управление в дореволюционной России / Д. В. Гаврилов, Е. Ю. Алферова, В. Г. Железкин // – Архивы Урала. – 1995. – № 2. – С. 187–196.

35. Гермизеева В. В. Структура Тобольского губернского управления 1895–1917 / В. В. Гермизеева // Омский научный вестник. – № 4 (58), июль–август 2007. – С. 28–31.
36. Голикова Н. Б. Система государственного управления / Н. Б. Голикова, Л. Г. Кислягина // Очерки русской культуры XVIII в. – М., 1987. – С. 44–108.
37. Голотик А. С. Местные учреждения России в середине XIX в: чиновничество и документооборот / А. С. Голотик // Новый исторический вестник. – 2007. – № 16. – С.174–180.
38. Горак А. Г. Введение российской системы делопроизводства в губернской администрации Царства Польского / А. Г. Горак // История и архивы. – 2014. – № 2. – С. 78–84.
39. Градовский А. Д. Высшая администрация России XVIII столетия и генерал-прокуроры. – СПб., 1866. – 287 с.
40. Градовский А. Д. Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России // Градовский А. Д. Собр. соч. Т. 1. – СПб., 1899. – 421 с.
41. Градовский А. Д. История местного управления в России // Градовский А. Д. Собр. соч. Т. 2. – СПб., 1899. – 492 с.
42. Градовский А. Д. Начала русского государственного права / [соч.] А. Д. Градовскаго. – СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1875-1881. Т. 3: Органы местного управления. – 1883. – 384 с.
43. Градовский А. Д. Обзорение государственных учреждений: лекции профессора А. Д. Градовскаго, 1880–1881 г. / Высшие женские курсы. – СПб., 1881. – 471 с.
44. Градовский А. Д. Системы местного управления на западе Европы и в России / [соч.] А. Д. Градовскаго, проф. Имп. С.-Петербур. Ун-та. – СПб.: тип. В. Безобразова и К°, ценз. 1878. – 2 т.

45. Дамешек Л. М. Сибирские реформы М. М. Сперанского 1822 г.: опыт административного регулирования интересов и региона: монография / Л. М. Дамешек, И. Л. Дамешек, Т. А. Перцева. – Иркутск: Изд-во ИГУ, 2017. – 339 с.
46. Данилевский И. Н. Источниковедение: Теория. История. Метод. Источники Рос. истории / И. Н. Данилевский, В. В. Кабанов, О. М. Медушевская, М. Ф. Румянцева. – М.: РГГУ, 2000. – 701 с.
47. Делопроизводство / под ред. К.Г. Митяева. – М.: Просвещение, 1964. – 236 с.
48. Дмитриев Ф. Сперанский и его государственная деятельность // Русский архив. – 1868. – № 10. – С. 1540–1640.
49. Документ в современном обществе: исторические, концептуальные и методические аспекты изучения: Коллективная монография / И. С. Башкова [и др.]; отв. ред. Н. Д. Борщик. – Симферополь; Курск: Изд-во ЗАО «Университетская книга», 2019. – 222 с.
50. Документоведение: Документ и системы документации / М. П. Илюшенко, Т. В. Кузнецова, Я. З. Лившиц; Под ред. доц. Я. З. Лившица; Моск. гос. ист.-арх. Ин-т. – М., 1977. – 84 с.
51. Дудырев Ф. Ф. Русское юридическое образование в эпоху реформ (опыт сравнительно-исторического анализа) / Ф. Ф. Дудырев // Государство и право. – 2005. – № 1. – С. 88–91.
52. Дюгамель К. О. Опыт государственного права Российской империи. – СПб., 1833. – 417 с.
53. Егоров С. А. Государственная гражданская служба: история и современность / С. А. Егоров, Л. А. Чувакова; Яросл. гос. ун-т. – Ярославль: ЯрГУ, 2006. – 144 с.
54. Елпатьевский А. В. Документирование прохождения государственной службы в России XVIII – XX веков. / А. В. Елпатьевский // Труды ВНИИДАД. – М., 1974. – Т. 5, ч. 1. – С. 146–205.

55. Ерохина О. В. Губернаторство в России: история, современность и перспективы / О. В. Ерохина // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. – 1996. – № 3. – С. 3–21.

56. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. – М., 1994. – 357 с.

57. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений России до Великой Октябрьской социалистической революции / Н. П. Ерошкин, Ю. В. Куликов, А. В. Чернов; М-во высш. и сред. спец. образования РСФСР. Моск. гос. ист.-архивный ин-т. – М., 1965. – 417 с.

58. Ерошкин Н. П. Крепостническое самодержавие и его политические институты: (Первая половина XIX в.) / Н. П. Ерошкин. – М.: Мысль, 1981. – 252 с.

59. Ерошкин Н. П. Местные государственные учреждения дореформенной России (1800–1860 гг.) / Н. П. Ерошкин; Моск. гос. ист.-арх. ин-т. – М.: МГИАИ, 1985 (1986). – 98 с.

60. Ерошкин Н. П. Министерства России первой половины XIX века: фондообразователи центральных государственных архивов СССР / Н. П. Ерошкин. – М., 1980. – 95 с.

61. Ерошкин Н. П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. – М., 1960. – 395 с.

62. Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. / П. А. Зайончковский. – М.: Мысль, 1978. – 288 с.

63. Зайончковский П. А. Отмена крепостного права в России / П. А. Зайончковский. – М., 1968. – 367 с.

64. Иванов В. А. Губернское чиновничество 50–60 гг. XIX в. в России: (По материалам Моск. и Калуж. губ.): Ист.-источниковед. очерки / В. А. Иванов; ИРИ РАН. – Калуга: КГПИ, 1994. – 229 с.

65. Иконников В. С. Александр Андреевич Беклешов (1743–1808) малороссийский военный генерал-губернатор, киевский военный губернатор,

генерал-прокурор: [Биогр. очерк] / [Соч.] В. С. Иконникова. – Киев: тип. Г. Т. Корчак-Новицкого, 1890. – 50 с.

66. Ильяшевич Ф. Образцы следственного делопроизводства. – СПб.: Типо-лит. «Братья Ревины», 1913. – 245 с.

67. Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи: В 2 т. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003 – (ППП Тип. Наука). – (Российская государственность: история и современность / Ассоц. Юрид. центр. [и др.]). Т.1: Т. 1/ [Т. А. Алексеева, В. Г. Афанасьев, В. В. Берсенев и др.; Под ред. В. В. Черкесова]. – 2003. – 577 с.; Т. 2. / [Сост. Д. И. Раскин (отв. сост.) и др.]; Отв. ред. В. В. Черкесов. – 2003. – 430 с.

68. Институт губернатора в России: традиции и современные реальности: [Монография] / [С. В. Белкин, В. В. Вагин, В. В. Воронин и др.]; Под ред. Н. С. Слепцова; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. – М.: Изд-во РАГС, 1997. – 314 с.

69. История государственной службы в России XVIII – XX века / авт.-сост.: Т. Г. Архипова, М. Ф. Румянцева, А. С. Сенин. – М., 1999. – 230 с.

70. История делопроизводства в СССР / под ред. Я.З. Лившица, В.А. Цикулина. – М.: МГИАИ, 1974. – 170 с.

71. История Крыма / Е. Е. Бойцова, Я. В. Вишняков, А. В. Ганин, А. А. Непомнящий, В. В. Калиновский и др.; РВИО. – М., 2015. – 464 с.

72. История Крыма. История России через историю регионов / Герцен А. Г., Ишин А. В., Могаричев Ю. М., Пашковский П. И., Петрова Э. Б., Прохоров Д. А., Романько О. В., Филимонов С. Б., Храпунов И. Н., Юрченко С. В.; отв. ред. Юрченко С. В., Пашковский П. И. – М., 2019. – 233 с.

73. История СССР: С древнейших времен до наших дней: В 2 сериях, в 12 т. / АН СССР. Ин-т истории; Глав. ред. совет: Б. Н. Пономарев (пред.) [и др.]. – М.: Наука, 1966.

74. Кавелин К. Д. Политические призраки: верховная власть и административный произвол: один из современных русских вопросов. – Berlin, 1878. – 126 с.

75. Калягин В. А. Политические взгляды М. М. Сперанского. / В. А. Калягин. – Саратов, 1973. – 276 с.

76. Карамзин Н. М. История государства Российского. – М., 2009. – 1020 с.

77. Кармазина Н. В. Развитие культурно-образовательной среды Таврической губернии во вт. пол. 19 – нач. 20 в. / Н. В. Кармазина // Вестник СевГТУ, Севастополь, 2009. – С. 174–176.

78. Карнишин В. Ю. Проблемы исследования реформирования губернского управления в позднеимперской России // II Романовские чтения. Центр и провинция в системе российской государственности: материалы конференции. Кострома, 26–27 марта 2009 года / сост. и науч. ред. А. М. Белов, А. В. Новиков. – Кострома: КГУ им. Н. А. Некрасова, 2009. – С. 88-92.

79. Карнишина Н. Г. Центр и провинция России во второй половине XIX ВЕКА: механизм взаимодействия и взаимовлияния // II Романовские чтения. Центр и провинция в системе российской государственности: материалы конференции. Кострома, 26–27 марта 2009 года / сост. и науч. ред. А. М. Белов, А. В. Новиков. – Кострома: КГУ им. Н. А. Некрасова. 2009. – С. 68-73.

80. Катетов И. В. Граф Михаил Михайлович Сперанский как религиозный мыслитель. – Казань, 1889. – 81 с.

81. Кизеветтер А. А. Исторические очерки: Из истории политических идей. Школа и просвещение. Русский город в 18 в. Из истории России в 19 в. – М., 1912. – 502 с.

82. Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России. IX – XIX ст.: Ист. очерк. – М., 1917. – 120 с.

83. Ключевский В. О. Русская история / В. О. Ключевский. – М.: ОЛМА-ПРЕСС Образование, 2004. – 830 с.

84. Конькова А. Ю. Делопроизводство губернских канцелярий XIX в. / А. Ю. Конькова // Делопроизводство. – 1988. – № 1. – С. 94–100.

85. Конькова А. Ю. Документы о прохождении государственной службы XVIII – начала XX веков / А. Ю. Конькова // Делопроизводство. – 2000. – № 2. – С. 91–97.

86. Корелин А. П. Дворянство в пореформенной России: 1861–1904: состав, численность, корпоративная организация / А. П. Корелин; Академия наук СССР, Институт истории СССР. – М.: Издательство Наука, 1979. – 304 с.

87. Коркунов Н. М. Русское государственное право: В 2-х т. – СПб., 1892–1893.

88. Коркунов Н. М. Теоретические воззрения Сперанского на право // ЖМНП. – 1894. – № 10. – С. 348–352.

89. Корф С. А. Административная юстиция в России. В 2-х т. – СПб., 1910.

90. Корф С. А. Дворянство и его сословное управление за столетие 1762–1855 годов. – СПб., 1906. – 720 с.

91. Корф С. А. История русской государственности. Т. I. – СПб., 1908. – 273 с.

92. Корф С. А. Очерк исторического развития губернаторской должности в России // Вестник права. – 1901. № 9 (ноябрь). – С. 130–148.

93. Кравчук А. С. Губернаторский корпус Таврической губернии в первой половине XIX века / А. С. Кравчук // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Сер.: «Исторические науки». – 2014. – Т. 27 (66). – № 2. – С. 34–49.

94. Кравчук А. С. Из истории государственного строительства в Крыму: Таврическая губерния в свои первые десятилетия / А. С. Кравчук // Пространство и время. – 2014. – № 3 (17). – С. 189–198.

95. Кравчук А. С. Источники для изучения института губернаторства в Таврической губернии вначале XIX века: к постановке проблемы / А. С. Кравчук // Сіверщина в історії України: Збірник наукових праць. Вип. 3. – Київ, 2010. – С. 28–30.

96. Кравчук А. С. Механизмы бурного развития: южная провинция России по отчетам таврических губернаторов / А. С. Кравчук // Родина. – 2015. – № 1. – С. 143–144.

97. Кравчук А. С. Отчеты таврических гражданских губернаторов в архивных фондах Российской Федерации и Украины (1802–1854) / А. С. Кравчук // Архивы и архивное дело на Юге России: история, современность, перспективы развития: мат. Всерос. науч. конф. Ростов-на-Дону, 16–17 октября 2015 г. – Ростов, 2015. – С. 77–82.

98. Краткий словарь видов и разновидностей документов / под ред. А. С. Малитикова. – М., 1974. – 80 с.

99. Крашенинников И. Делопроизводство в канцеляриях уголовных отделений окружного суда. Справочная книга для гг. кандидатов на судебные должности. – М.: Тип. Сек. П. Семенова, 1909. – 64 с.

100. Кузнецова Т. В. Делопроизводство как отражение системы и технологи управления / Т. В. Кузнецова. // Делопроизводство. – 2003. – № 2. – С. 1213.

101. Кузнецова Т. В. История профессии документоведа в XIX – XX вв. / Т. В. Кузнецова. // Делопроизводство. – 2003. – № 1. – С. 75–80.

102. Кузнецова Т. В. Способы создания документов (документирования) и их развитие / Т. В. Кузнецова. // Секретарское дело. – 2004. – № 8–9. – С. 31–36.

103. Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Т. II. Административное право. Ч. I. Органы управления. – СПб.: Тип. акционерного о-ва «Слово», 1910. – 294 с.

104. Ласковский В. Правители Тавриды // Известия Таврической ученой архивной комиссии. – Симферополь. – 1903. – Т.35. – С. 24–26.

105. Латышева Е. В. Работа по оцифровке документов и созданию фонда пользования в Государственном архиве Республики Крым / Е. В. Латышева // Отечественные архивы. – 2019. – № 6. – С. 44–48.

106. Литвак Б. Г. О закономерностях эволюции делопроизводственной документации в XVIII–XIX вв.: к постановке вопроса / Б. Г. Литвак // Проблемы источниковедения истории СССР и специальных исторических дисциплин. – М., 1984. – С. 48–55.

107. Литвак Б. Г. Очерки источниковедения массовой документации XIX – начала XX в. / Б. Г. Литвак. – М., 1979. – 294 с.

108. Лихачев Н. П. Дипломатика: из лекций, читанных в Санкт-Петербургском Археологическом институте. – СПб., 1901. – 262 с.

109. Лохвицкий А. В. Губерния, ее земские и административные учреждения. – СПб., 1864. – 224 с.

110. Лысенко Л. М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской Империи (XVIII – начало XX века) / Л. М. Лысенко. – М., 2001. – 358 с.

111. Любичанковский С. В. «Напрячь все усилия для скорейшего исправления»: Документы о мерах повышения эффективности губернских администраций Российской империи начала XX в. / С. В. Любичанковский // Отечественные архивы. – 2005. – № 3. – С. 86–93.

112. Любичанковский С. В. Законодательное обеспечение деятельности российских губернаторов в 1892–1913 гг. / С. В. Любичанковский // Вестник ОГУ. – 2004. – № 12. – С. 16–21.

113. Любичанковский С. В. Законодательное обеспечение функционирования губернских правлений в 1892–1913 гг. / С. В. Любичанковский // Вестник ОГУ. – 2005. – № 3. – С. 230–236.

114. Любичанковский С. В. Место губернаторской канцелярии в системе управления пореформенной губернией (исслед. программа) / С. В.

Любичанковский // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. Т. 11. – 2009. – № 6 (2). – С. 419–423.

115. Любичанковский С. В. Миф о власти и власть мифа: был ли российский губернатор полноценным хозяином губернии? / С. В. Любичанковский // Родина. – М., 2007. – № 1. – С. 11–15.

116. Любичанковский С. В. Парадигма исследования истории функционирования государственного учреждения / С. В. Любичанковский // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2006. – № 5. – С. 4–10.

117. Любичанковский С. В. О соотношении базовых терминов и корректности использования понятия «система губернаторской власти» / С. В. Любичанковский // Местное управление в пореформенной России: механизмы власти и их эффективность. Сводные материалы заочной дискуссии. Екатеринбург; Ижевск: Удмуртский ин-т истории, языка и литературы УрО РАН, – 2010. – С. 51–55.

118. Любичанковский С. В. Объем и порядок делопроизводства губернских правлений Урала в позднеимперской России / С. В. Любичанковский // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2006. – № 10. – Приложение. – Ч. 1. Гуманитарные науки. – С. 168–175.

119. Любичанковский С. В. Оренбургские вице-губернаторы в первой половине XIX в.: функции, полномочия, персональный состав и факторы карьеры / С. В. Любичанковский, Н. Л. Семенова // Новый исторический вестник. – 2019. № 1 (59). – С. 20–41.

120. Магницкий М. Л. Краткое руководство к деловой и государственной словесности для чиновников, вступающих в службу. – М., 1835. – 108 с.

121. Макалинский П. В. Образцы делопроизводства судебных следователей. Приложение к 5 изд. Практическое руководство для судебных следователей. – СПб.: Типо-лит. инж. Гершуна, 1901. – 232 с.

122. Манько А. В. Блюстители верховной власти: Институт губернаторства в России: Исторический очерк / А. В. Манько. – М.: Аграф, 2004. – 236 с.

123. Марасанова В. М. Местное управление в Российской империи: (на материалах Верхнего Поволжья) / В. М. Марасанова; Моск. соц.-гуманитар. ин-т. – М.: Карпов, 2004. – 215 с.

124. Марасанова В. М. Механизм взаимодействия государственных учреждений в пореформенный период (на примере Верхневолжского региона) / В. М. Марасанова // II Романовские чтения. Центр и провинция в системе российской государственности: материалы конференции. Кострома, 26–27 марта 2009 года / сост. и науч. ред. А. М. Белов, А. В. Новиков. – Кострома: КГУ им. Н. А. Некрасова. 2009. – С. 62–68.

125. Матханова Н. П. Полномочия губернатора в России середины XIX в.: закон и действительность / Н. П. Матханова // Научное периодическое издание Философия науки, – Новосибирск, 1998. – №2. – С. 13–19.

126. МВД России: Энциклопедия / Гл. ред. В. Ф. Некрасов. – М.: Объед. ред. МВД России: ОЛМА-Пресс, 2002. – 623 с.

127. Мельников В. П. Государственная служба в России: исторический опыт / В. П. Мельников. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – 448 с.

128. Милюков П. Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. – Изд. 2-е. – СПб.: тип. М.М. Стасюлевича, 1905. – 678 с.

129. Милюков П. Н. Очерки по истории русской культуры: В 3-х т. М., 1993–1995.

130. Мироненко С. В. Самодержавие и реформы: Политическая борьба в России в нач. XIX в. / С. В. Мироненко; Отв. ред. С. С. Дмитриев; АН СССР, Ин-т истории СССР. – М.: Наука, 1989. – 238 с.

131. Мироненко С. В. Страницы тайной истории самодержавия: Полит. история России первой половины XIX ст. / С. В. Мироненко. – М.: Мысль, 1990. – 235 с.

132. Миронов Б. Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.): Генезис личности, демократ. семьи, гражд. о-ва и правового государства: В 2 т. / Б. Н. Миронов. – 3. изд., испр. и доп. – СПб.: Дмитрий Буланин, 2003; Т. 1: Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. – 2003 (ГИПП Искусство России). – 547 с.; Т. 2. – 2003. – 582 с.

133. Митяев К. Г. История и организация делопроизводства в дореволюционной России / под ред. А. В. Чернова. – М., 1959. – 359 с.

134. Митяев К. Г. Теория и практика архивного дела / под ред. И. Л. Маяковского. – М., 1946. – 247 с.

135. Морозов В. И. Политические взгляды и конституционные проекты Н. М. Сперанского / В. И. Морозов. – СПб., 2000. – 526 с.

136. Морякова О. В. Система местного управления России при Николае I / О. В. Морякова. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1998. – 268 с.

137. Национальные окраины Российской империи: становление и развитие системы управления / С. Г. Агаджанов, Ш. Ф. Мухамедьяров, В. В. Трепавлов и др.; Ин-т Рос. истории РАН. – М.: Слав. диалог, 1997. – 415 с.

138. Непомнящий А. А. Крым в русской исторической памяти / А. А. Непомнящий, В. В. Калиновский, В. Б. Хлебникова. – М., 2015. – 112 с.

139. Новиков А. В. Борьба с коррупцией в системе губернского управления в первой половине XIX в // II Романовские чтения. Центр и провинция в системе российской государственности: материалы конференции. Кострома, 26–27 марта 2009 года / сост. и науч. ред. А. М. Белов, А. В. Новиков. – Кострома: КГУ им. Н.А. Некрасова. 2009.

140. Новицкий Г. А. История СССР: (XVIII в.) / Высш. парт. школа при ЦК ВКП(б). Кафедра истории СССР. – М., 1950. – 176 с.

141. Окунь С. Б. История СССР. [Т. 1]. 1796–1825 / проф. С. Б. Окунь. – Л.: изд-во и тип. Ленингр. гос. ордена Ленина ун-та, 1948. – 492 с.
142. Ореус И. И. Иван Иванович Михельсон, победитель Пугачева, 1740–1807 // Русская старина. – 1876. – Т. XV. – С. 192–209.
143. Орловские губернаторы / Упр. по делам арх. Администрации Орл. обл. Гос. арх. Орл. обл.; Сост.: Трохина О. М. и др. – Орел: Веш. воды, 1998. – 228 с.
144. Осипенко С. В. Политико-правовые взгляды М. М. Сперанского / С. В. Осипенко // Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 8. История. – 2006. – № 2. – С. 90–105.
145. Очерки истории СССР: В 7 т. / Гл. ред. акад. Б. Д. Греков (пред.) [и др.]; Акад. наук СССР. Ин-т истории. – М., 1953–1958.
146. Писарькова Л. Ф. Государственное управление России в первой четверти XIX века: замыслы, проекты, воплощение / Л. Ф. Писарькова. – М.: Новый хронограф, 2012. – 447 с.
147. Писарькова Л. Ф. От Петра I до Николая I: политика правительства в области формирования бюрократии / Л. Ф. Писарькова // Отечественная история. – 1996. – № 4. – С. 29–43.
148. Плохотенко А. К. Полная программа испытаний на должность нотариуса. – М.: Тип. П.П. Рябушинского, 1913. – 896 с.
149. Предтеченский А. В. Очерки общественно–политической истории России в первой четверти XIX века / Акад. наук СССР. Ин-т истории. – М.; Л.: Изд-во Акад. наук СССР, 1957. – 456 с.
150. Прохоров Д. А. Государственные учреждения Таврической области в конце XVIII века / Д. А. Прохоров // Культура народов Причерноморья. – № 4. – Симферополь, 1998. – С. 123–138.
151. Прохоров Д. А. Органы управления Таврической области после присоединения Крыма к России (1783–1787) / Д. А. Прохоров // Материалы по

археологии, истории и этнографии Таврии. Сб. / ред.-сост. А. И. Айбабин. Вып. V. – Симферополь, 1995. – С. 213–225.

152. Раздорский А. Обзоры губерний и градоначальств Малороссии как исторический источник / А. Раздорский // Київська старовина (науковий іст.-філол.журнал). – 2010. – № 1. – С. 110–120.

153. Редин Д. А. Русская административная история нового времени и неофициальная переписка: источниковедческие размышления / Д. А. Редин // Новое прошлое. – 2019. – № 3. – С. 116–127.

154. Редин Д. А. Фундаментальная проблема гуманитарного знания (вместо предисловия) / Д. А. Редин // Границы и маркеры социальной стратификации в России XVII–XX вв. Материалы первого Всероссийского научного семинара. Екатеринбург. – 2014. – С. 5–10.

155. Рудаков В. Е. Собственная Его Императорского Величества канцелярия // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона : в 86 т. (82 т. и 4 доп.). СПб., 1890-1907.

156. Ружицкая И. В. Законодательная деятельность в царствование императора Николая I / И. В. Ружицкая. – М.: ЦГИ, 2015. – 357 с.

157. Самоквасов Д. Я. Архивное дело в России. Кн. 1. – М., 1902. – 140 с.

158. Сафонов М. М. Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII и XIX вв. / М. М. Сафонов; АН СССР, Ин-т истории СССР, Ленингр. отд-ние. – Л.: Наука, 1988. – 247 с.

159. Селезнев Ф. А. Создание Нижегородской городской думы (1785–1787) / Ф. А. Селезнев // Вестник Нижегородского университета им. Н. А. Лобачевского. – 2009. – № 3. – С. 177–183

160. Семенова Н. Л. Военное управление Оренбургским краем в конце XVIII – первой половине XIX в.: Монография / Н. Л. Семенова; М-во образования Рос. Федерации. Ин-т истории, яз. и лит. Уфим. науч. центра Рос.

акад. наук, Стерлитамак. гос. пед. ин-т. – Стерлитамак: Ин-т истории, яз. и лит. УНЦ РАН: Стерлитамак. гос. пед. ин-т, 2001. – 195 с.

161. Семенова Н. Л. Гражданские губернаторы и казенные палаты в системе местного управления Российской империи в конце XVIII – первой трети XIX вв. / Н. Л. Семенова // Известия Самарского научного центра РАН. – 2016. – Т. 18. – № 3. – С. 31–35.

162. Семенова Н. Л. Правительственная политика в Оренбургском крае в конце XVIII – первой половине XIX в. / Н. Л. Семенова // Вопросы истории. – 2018. – № 12. – С. 7–22.

163. Семенова Н. Л. Правовые основы деятельности, состав, функции канцелярии оренбургского гражданского губернатора в конце XVIII – первой половине XIX в. // Вестник Оренбургского государственного педагогического университета. Электронный научный журнал. – 2020. – № 2 (34). – С. 165–179.

164. Семенова Н. Л. Социокультурный облик высшего руководства Оренбургской губернии в конце XVIII – первой половине XIX в. – СПб.: Нестор-История, 2020. – 208 с.

165. Сергиенко В. А. Проблемы сословно-корпоративной эволюции и социально-правового статуса сибирского чиновничества (1708 – февраль 1917 гг.): традиции отечественной историографии и основные источники / В. А. Сергиенко // Социальные процессы. – Кемерово, 1996. – С. 79–83.

166. Сибирские и Тобольские губернаторы: исторические портреты, документы / [Авт. – сост.: Т. И. Бакулина и др.]. – Тюмень: Тюмен. изд. дом, 2000. – 576 с.

167. Сокова А. Н. О создании русской традиционной формы документа в делопроизводстве госучреждений XVIII – XIX вв. / А. Н. Сокова // Труды ВНИИДАД. – М., 1974. Т. V, ч. 1. – С. 206–236.

168. Степанов В. Б. Наместники и губернаторы Курского края. 1779–1917. Исторические очерки. / В. Б. Степанов. – Курск, 2005. – 244 с.

169. Страховский И. М. Губернское устройство // Журнал Министерства Юстиции. – СПб., 1913. – № 7 (Сентябрь). – С. 28–92; № 8 (Октябрь). – С. 70–120; № 9 (Ноябрь). – С. 122–171.

170. Троицкий С. М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в.: Формирование бюрократии / АН СССР. Ин-т истории СССР. – М.: Наука, 1974. – 394 с.

171. Федосов И. А. Российский абсолютизм и бюрократия / И. А. Федосов, Е. В. Долгих // Очерки русской культуры XIX века. Т. 2. Власть и культура. – М., 2000. – С. 10–86.

172. Цеменкова С. И. История архивов России с древнейших времен до начала XX века / С. И. Цеменкова; [науч. ред. Л. Н. Мазур]. – Екатеринбург: Изд-во Урал. Ун-та, 2015. – 155 с.

173. Цеменкова С. И. История архивов России: XX – начало XXI века / С. И. Цеменкова. – Екатеринбург: Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б.Н. Ельцина (УрФУ), 2019. – 200 с.

174. Чибиряев С. А. Великий русский реформатор. Жизнь, деятельность, политические взгляды М. М. Сперанского / С. А. Чибиряев. – М., 1989. – 398 с.

175. Чичерин Б. Н. Областные учреждения России в XVIII в. // Соч. Б. Чичерина. – М., 1856. – 592 с.

176. Шандра В. С. Вопросник Н. В. Калачова о положении архива Канцелярии новороссийского и бессарабского генерал-губернатора / В. С. Шандра // Отечественные архивы. – 2000. – № 5. – С. 62–66

177. Шепелев Л. Е. Некоторые проблемы источниковедческого и историковспомогательного изучения делопроизводственных документов XIX – нач. XX вв. / Л. Е. Шепелев // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. XV. – Ленинград, 1983. С. 24–51; Т. XVI. – Л., 1985. – С. 31–61.

178. Шепелев Л. Е. Проблемы источниковедческого изучения делопроизводственных документов в государственных учреждениях XIX –

нач. XX вв. / Л. Е. Шепелев // Источниковедение отечественной истории. – М., 1976. – С. 262–265.

179. Шепелев Л. Е. Чиновный мир России: XVIII – нач. XX в. / Л. Е. Шепелев. – СПб., 2001. – 316 с.

180. Шмидт С. О. Документы делопроизводства правительственных учреждений России XVI – XVII вв. / С. О. Шмидт, С. Е. Князьков. – М.: МГИАИ, 1985. – 102 с.

181. Шумилов М. М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. XIX века / М. М. Шумилов. – М.: Прометей, 1991. – 218 с.

182. Щербина В. И. Киевские воеводы, губернаторы и генерал-губернаторы от 1654 по 1775 г. // Чтенія въ историческомъ обществѣ Нестора лѣтописца. – К., 1892. – Кн. VI. – Отд. II. – С. 123–148.

183. Эйхельман О. Обзор центральных и местных учреждений управления в России и устава о службе по определению от правительства. – Киев, 1890. – 83 с.

184. Энциклопедический словарь. Т. IX. – СПб.: Изд. Ф. А. Брокгауза, И. А. Эфрона, 1883. – 496 с.

185. Бездрабко В. В. Історія науки про документ, або відкриття відомого: [монографія] / В. В. Бездрабко; Київський нац. ун-т культури і мистецтв. – Київ: Четверта хвиля, 2011. – 295 с.

186. Бездрабко В. В. Управлінське документознавство. 2-е вид. зі змінами і доповненнями / В. В. Бездрабко. – Київ, 2006. – 208 с.

187. Каппелер А. Росія як поліетнічна імперія / А. Каппелер. – Львів, 2005. – 363 с.

188. Лемиш Н. Документи з проходження державної служби особовим складом адміністративних установ Рос. імперії в пер. пол. XIX ст. / Н. Лемиш // Студії з архівної справи та документознавства. – Київ, 2009. – Т. 17. – С. 119–124.

189. Шандра В. С. Генерал-губернаторства в Україні: XIX – початок XX століття / В. С. Шандра. – Київ: НАН України. Ін-т історії України, 2005. – 427 с.

190. Шандра В. С. Законодавчі акти Російської держави до історії Новоросійського генерал-губернаторства / В. С. Шандра // Студії з арх. справи та документознавства. – 1998. – Т. 3. – С. 82–90.

191. Шандра В. С. Канцелярія новоросійського і бессарабського генерал-губернатора (1822–1874) / В. С. Шандра // Науковий вісник Ізмаїльського державного педаг. ін-ту. – Ізмаїл, 2000. Вип. 9. – С. 51–54.

192. Шандра В. С. Новоросійський і бессарабський генерал-губернатор М. С. Воронцов (1823–1854) / В. С. Шандра // Український історичний журнал. – 2002. – № 1. – С. 91–103.

193. Gorak A. Rosyjska kancelaria akt spraw w urzędach lubelskiej gubernialnej administracji ogólnej w latach 1867–1918. – Lublin: Wyd-wo Uniwersytetu M. Curie-Sklodowskiej, 2008. – 422 с.

194. Shatokhin I. T., Titova A. A. The new and the old in the life of provincial officialdom during bourgeois modernization of the Russian Empire // Tractus Aevorum: эволюция социокультурных и политических пространств. – 2018. Т. 5. – № 2. – С. 218–232.

3. Дисертації

1. Виноградова Т. В. Организация делопроизводства губернских административных учреждений Российской империи в первой половине XIX века: на материалах Олонецкой губернии: дис. ... канд. ист. наук: 05.25.02. – М., 2005. – 196 с.

2. Вялова Л. М. Организация делопроизводства центральных органов управления в законодательных актах Российской империи первой половины XIX века: дис. ... канд. ист. наук. – М., 1987. – 214 с.

3. Глотова С. А. Возникновение и развитие распорядительной документации в России в XVI – начале XX вв.: дис. ... канд. ист. наук: 05.25.02 / РГГУ. – М., 2011. – 320 с.
4. Горбунов К. Е. Административная власть Симбирской губернии в 1796–1917 гг.: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / ГОУ ВПО «Московский педагогический государственный университет». – М., 2005. – 283 с.
5. Гриценко Н. В. Организация управления Тобольской губернии в конце XVIII - первой половине XIX в.: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / ГОУ ВПО «Омский государственный педагогический университет». – Омск, 2005. – 274 с.
6. Лукашевич А. А. Развитие губернской делопроизводственной документации 70–90-х гг. XVIII в.: дис. ... канд. ист. наук: 05.25.02. – М., 1995. – 242 с.
7. Любичанковский С. В. Губернское правление в системе губернаторской власти в последнее десятилетие существования Российской империи (на материалах Урала): дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / ГОУВПО «Оренбургский государственный педагогический университет». – Оренбург, 2003. – 292 с.
8. Марасанова В. М. История органов губернского управления в конце XVIII – начале XX вв.: На материалах Верхнего Поволжья: дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.02. – Ярославль, 2005. – 452 с.
9. Михеева Ц. Ц. Эволюция института губернаторства в Российской империи (историко-правовой аспект): дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / РУДН. – М., 2006. – 190 с.
10. Новиков Е. В. Исторические аспекты деятельности государственных учреждений России на Северном Кавказе в 1864 – 1917 гг.: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Воронеж. гос. пед. ун-т. – Воронеж, 2006. – 209 с.

11. Орлов А. В. Губернаторская власть в дореволюционной России на примере Нижегородской губернии (историко-правовой аспект): дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Нижегородская академия МВД РФ. – Н. Новгород, 2004. – 214 с.

12. Орлова Г. А. Российская бюрократическая ментальность, 1801–1917 гг.: дис. ... канд. псих. наук: 19.00.05. – Ростов-на-Дону, 1999. – 160 с.

13. Поскачей Т. А. Провинциальное чиновничество России в последней четверти XVIII – первой половине XIX вв.: На материалах Рязанской губернии: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. – Рязань, 2006. – 261 с.

14. Рассолов Г. А. Институт генерал-губернаторства в Российской империи (1775 г. – конец XIX в.): дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. – М., 2005. – 266 с.

15. Русакова С. В. Эволюция систем документирования деятельности губернских учреждений XVIII – начала XIX вв.: по документам Государственного архива Тверской области: дис. ... канд. ист. наук: 05.25.02. – М., 2006. – 222 с.

16. Фролова Т. А. Социокультурный облик чиновничества Западной Сибири в конце XIX – начале XX вв.: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. – Омск, 2006. – 185 с.

4. Авторефераты

1. Алексушин Г. В. Развитие губернаторской власти в России (1708–1917 гг.): исторический опыт и уроки: автореф. дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.02 / Воен. ун-т. – М., 2008. – 47 с.

2. Голубев А. Г. Губернская администрация Среднего Поволжья в пореформенный период: автореферат дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Самарский гос. ун-т. – Самара, 2000. – 18 с.

3. Дорофеева А. В. Эволюция образа власти в массовой культуре России в конце XIX – начале XX вв.: автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. – М., 2009. – 28 с.
4. Конькова А. Ю. Формирование и развитие систем документации жизнедеятельности населения России XVIII – начала XX веков: автореф. дис. ... канд. ист. наук 05.25.02 / ВНИИДАД. – М., 2004. – 28 с.
5. Лысенко Л. М. Губернаторы и генерал-губернаторы в системе власти дореволюционной России: автореф. дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.02 / МПГУ. – М., 2001. – 48 с.
6. Николаева И. А. Владимирская губернская администрация в 1905-1917 гг.: анализ деятельности губернатора, канцелярии губернатора и губернского правления: автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Иван. гос. ун-т. – Иваново, 2009. – 23 с.
7. Павлова Г. В. Воронежская губернская администрация (губернское правление и канцелярия губернатора) в 60-х гг. XIX – начале XX вв.: автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Воронеж. гос. пед. ун-т. – Воронеж, 2004. – 25 с.
8. Подоплелова Н. Н. Исследование организации делопроизводства губернских административных учреждений Российской империи: на материалах Пермской губернии конца XVIII – начала XX вв.: автореф. дис. ... канд. ист. наук: 05.25.02 / ВНИИДАД. – М., 2013. – 24 с.
9. Семенова Н. Л. Взаимодействие институтов военного и гражданского губернаторства в управлении Оренбургской губернией в конце XVIII – первой половине XIX в.: автореф. дис. ... д-ра ист. наук: 5.6.1. – Оренбург, 2021. – 42 с.
10. Чуб Н. В. Организационно-правовые основы прохождения государственной службы в губернских органах России в XIX веке: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Моск. гос. юрид. акад. им. О. Е. Кутафина. – М., 2010. – 29 с.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

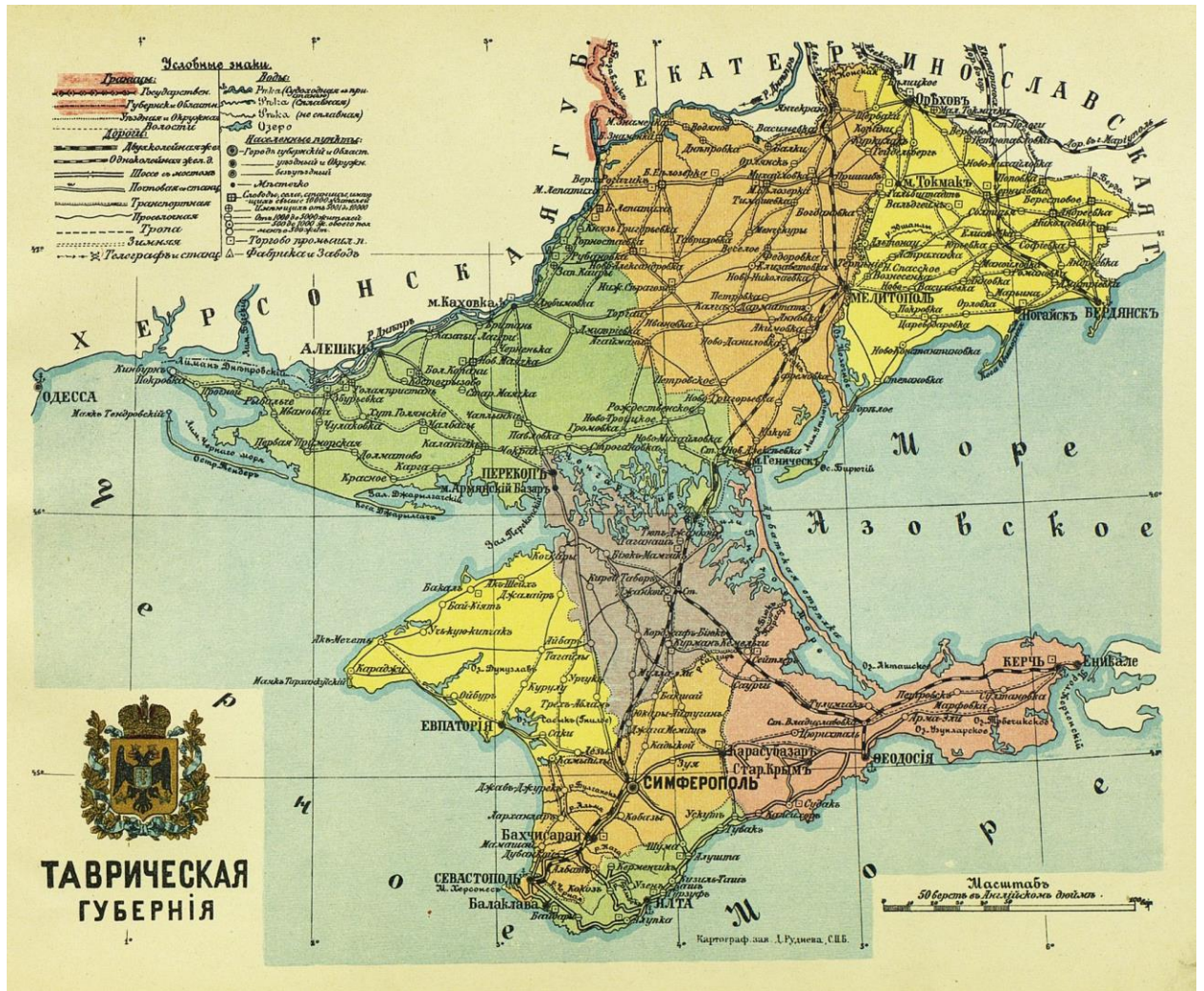
КАРТА ТАВРИЧЕСКОЙ ОБЛАСТИ 1783–1802 гг.



Источник: Альманах «Старая Ялта»

<https://zen.yandex.ru/media/id/5c6b8dab93f93600af14f3c1/pervyi-gerb-tavridy-6061ae7596354e3b8aa5a32b> (дата обращения 03.02.2022)

КАРТА ТАВРИЧЕСКОЙ ГУБЕРНИИ 1802–1853 гг.



Источник: Яндекс Дзен
https://ic.pics.livejournal.com/mikle1/17791632/1459378/1459378_original.jpg
(дата обращения 03.02.2022)

ПРИЛОЖЕНИЕ 3**Проект штата Канцелярии Таврического гражданского губернатора**

Проект Штата Канцелярии Таврического Гражданского Губернатора		Числ о люде й	Жалования в год		На паек		Итого
В Канцелярии Таврического Гражданского Губернатора столов три: В Каждом Столе Канцелярских служителей:							
Разрядов	высшего	1	500	500			500
	среднего	1	300	300	100	100	400
	низшего	2	200	400	100	200	600
	Итого	4	1000	1200	200	300	1500
О трех столах	Итого	12	3000	3600	600	900	4500
Вообще по Канцелярии прочих чинов:							
Правитель Канцелярии		1	1500	1500			1500
Журналист		1	900	900			900
Архивариус		1	700	700			700
Экзекутор		1	700	700			700
Переводчиков татарского языка		2	500	1000			1000
Сторожей из инвалидов		2	60	120	90	180	300
На канцелярские припасы, на отопление, освещение, прочее							2400
Всего							12000

Источник: ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6056. Л. 2.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4**Расписание дел
по Канцелярии Таврического Гражданского Губернатора**

В Канцелярии полагается три стола:

Первый стол:

- ✓ Дела уголовные, присылаемые от всех мест на ревизию.
- ✓ Следственные вообще.
- ✓ Ведомости о делах и содержащихся под стражей арестантах.
- ✓ Искоренение пристанодержательства бродяг и дезертиров.
- ✓ Расколы.
- ✓ Происшествия.
- ✓ Поимка беглецов всякого рода и отыскание разных лиц по Циркулярным предписаниям и требованиям.
- ✓ Препровождение арестантов.
- ✓ Составление срочных сведений по сим предметам.
- ✓ Вся вообще переписка, принадлежащая по роду своему к уголовным и следственным делам.
- ✓ Жалобы на медленность и правильность или злоупотребление по делам уголовным и следственным.
- ✓ Переписка по делам гражданским.

Второй стол:

- ✓ Благоустройство городов, статистические сведения и годовые сметы.
- ✓ Штаты.
- ✓ Строительная часть и архив.
- ✓ Медицинская часть и аптеки.
- ✓ Приказ Общественного Призрения.
- ✓ Больницы, богоугодные заведения.

- ✓ Врачебная Управа.
- ✓ Дворянские выборы.
- ✓ Дворянское собрание.
- ✓ Ревизские сказки.
- ✓ Землемеры.
- ✓ Гвардейский эскадрон.
- ✓ Рекрутские наборы.
- ✓ Народное продовольствие.
- ✓ Судакский Сад.
- ✓ Почты и почтовые дома.
- ✓ Топливо.
- ✓ Подряды.
- ✓ Квартирная комиссия.
- ✓ Квартирование войск.
- ✓ Городовая Дума.
- ✓ Городовой Сад и все заведения.
- ✓ Бахчисарайский Дворец.
- ✓ Переписка по Сельской промышленности.
- ✓ Оспенный комитет.
- ✓ Взыскание податей и недоимок.
- ✓ Духовное правление.
- ✓ Казенные здания, Церкви и прочее.
- ✓ Определение на службу и отставка.
- ✓ Производство и награждения.
- ✓ Планы городов.
- ✓ Устройство полиции и прочее.
- ✓ Мосты и прочее.
- ✓ Земские повинности денежные и натуральные.

- ✓ Определение и увольнение, отпуска и награды чиновников и служителей, также и все о них сведения.
- ✓ Статьи городских расходов.
- ✓ Справочные цены на провиант и прочее.
- ✓ Казенные и земские строения.
- ✓ Переселение людей и увольнение их для поступления в духовные и другие заведения.
- ✓ Вызов желающих к подрядам и поставкам.
- ✓ Годовые отчеты, равно и все сведения как по сим предметам равно и другим же принадлежащим к уголовным и следственным делам.
- ✓ Выдача паспортов иностранцам на проживание внутри губернии и на следование в другие города.
- ✓ Об отыскивающих вольности.
- ✓ Жалобы крестьян на дурное обхождение с ними владельцев.
- ✓ Жалобы на чиновников и служителей по делам частным.
- ✓ Взыскание частных долгов.
- ✓ Все вообще жалобы не принадлежащие к предметам первого стола.

Третий стол

В сем столе полагается иметь следующие книги на записку:

- ✓ Сенатских Указов.
- ✓ Министерских предписаний.
- ✓ Генерал-губернаторских предписаний.
- ✓ Отношений и рапортов.
- ✓ Прошений.
- ✓ Исходящих бумаг.
- ✓ Открытых листов.
- ✓ Подорожных.
- ✓ Пересылочных денег.

- ✓ Передаваемых в Губернское правительство подлинников.
- ✓ Передаваемых таковых же бумаг в Приказ Общественного Призрения.
- ✓ Объявления Почтовой канторы.
- ✓ Отправляемых в разные места конвертов.
- ✓ Всеподданейших донесений Государю Императору.

Источник: ГАРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 6056. Л. 8–11.