

Виктория Михайловна Марасанова
(Ярославский Государственный Университет)

Губернаторы в системе государственного управления Российской империи

В Российской империи неоднократно проводились преобразования, вносящие существенный вклад в модернизацию государственного управления. Административные реформы являлись важным способом решения стоящих перед государством и обществом проблем. Действия управленческих структур имели различные аспекты – политические, экономические, социальные и культурные, поэтому изучение местного управления и чиновничества позволяет проанализировать многие стороны жизни общества. В XVIII – начале XX веков централизация преобладала над децентрализацией, отраслевой принцип над территориальным, а единоначалие над коллегиальностью. Отсюда проистекала значительная роль губернаторов в жизни российской провинции. С одной стороны, человек, облеченный властью, всегда мог внести значительный вклад в развитие управляемой им территории. С другой стороны, всегда существовали и существуют объективные пределы управления, не зависящие от воли и способностей конкретного администратора. Для укрепления российской государственности в современных условиях, как и в прошлом, необходима оптимальная структура высших, центральных и местных органов власти и четкое разграничение их полномочий.

Историографическая традиция изучения местного управления и института губернаторства была заложена в XIX столетии¹. Возвращение к губернаторской форме управления в субъектах Российской Федерации с начала 1990-х гг. сделало особенно актуальным изучение этих научных проблем². Историки и архивисты прошли путь от написания коротких

¹ И. Блинов, *Губернаторы. Историко-юридический очерк*, Sankt Petersburg 1905; А.Д. Градовский, *История местного управления в России*, Sankt Petersburg 1868; Н.М. Коркунов, *Русское государственное право: В 2 т., wyd. 7*, Sankt Petersburg 1909; А. Лохвицкий, *Губерния, ее земские и правительственные учреждения*, Sankt Petersburg 1864, cz.1; И.Е. Андреевский, *О наместниках, воеводах и губернаторах*, Sankt Petersburg 1864; i in.

² *Губернии Российской империи. История и руководители. 1708–1917 гг.*, Moskwa 2003; Н.А.Иванова, В.П. Желтова, *Сословное общество Российской империи: XVIII – начало XX в.*, Moskwa

биографических очерков об отдельных губернаторах до создания обстоятельных трудов о генерал-губернаторах и губернаторах многих регионов страны³. Чтобы всесторонне оценить роль и эффективность деятельности губернаторов в системе органов государственной власти Российской империи перспективным представляется сочетанное применение институционального и историко-антропологического подходов к анализу губернаторского корпуса.

Впервые в России губернаторы появились в связи с проведением административно-территориальных преобразований Петра I, когда в 1708 г. создали первые восемь губерний⁴. Новые административные единицы были слишком обширными, и поэтому с 1719 г. в дополнение к ним учреждались 50 провинций. Принципы формирования бюрократического аппарата на два столетия вперед закрепила «Табель о рангах» 1722 г. Однако крестьянская война 1773–1775 гг. продемонстрировала неспособность местных органов власти без помощи из центра предотвращать разрастание социальных конфликтов до опасных для государства масштабов. Результатом стало принятие «Учреждения для управления губерний» 7 ноября 1775 года⁵. Российская империя получила однотипное административно-территориальное устройство из 50 губерний и их уездов с одинаковыми учреждениями и штатом чиновников. Данная система органов управления с небольшими изменениями просуществовала до 1860–1870-х гг., а деление страны на губернии и уезды сохранялось и в дальнейшем.

На примере становления и развития местных учреждений и деятельности губернаторов прослеживались общие черты административных реформ рассматриваемого периода. С одной стороны, с целью повышения эффективности деятельности аппарата управления периодически проводились его рационализация, совершенствование структуры действующих учреждений, а также более четкое разграничение их функций. С другой стороны, следствием административных реформ неизбежно становилась бюрократизация. Все усилия по сокращению численности

2008; Л.Е. Лаптева, *Региональное и местное управление в России (Вторая половина XIX в.)*, Moskwa 1998; В.М. Марасанова, *Местное управление в Российской империи (на материалах Верхнего Поволжья)*, Moskwa 2004; О.В. Морякова, *Система местного управления России при Николае I*, Moskwa 1998; Л. Ф. Писарькова, *Государственное управление в России с конца XVII до конца XVIII века. Эволюция бюрократической системы*, Moskwa 2007; R.G. Robbins, *The Tsar Viceroys Russian Provincial Governors in the Last Years of Empire*, Cornell Univ. Press 1987; i in.

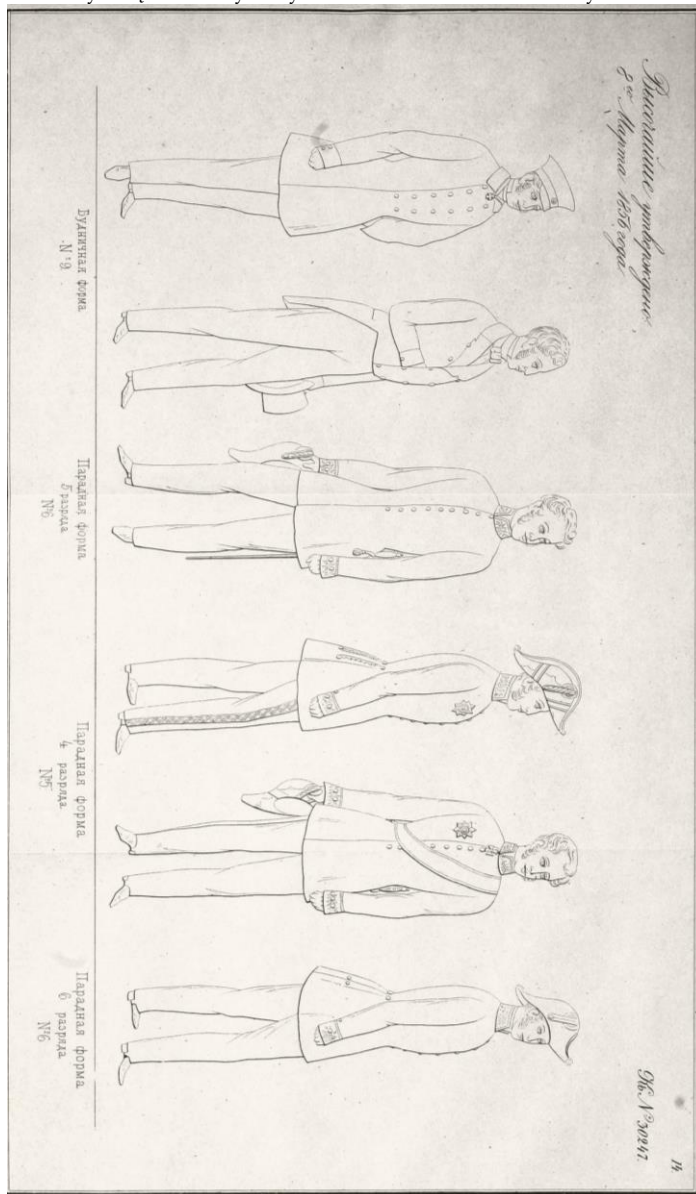
³ Н.П. Матханова, *Высшая администрация Восточной Сибири в середине XIX в.: Проблемы социальной стратификации*, Nowosybirsk 2002; Г.П. Попов, *Губернаторы русского Севера*, Archangielsk 2001; *Служение Отечеству. Руководители Костромской губернии и области. 1778–2004 гг. (историко-биографические очерки)*, Kostroma 2009; Н.В.Фролов, Э.В. Фролова, *Владимирские наместники и губернаторы*, Kowrow 1998; *Ярославские губернаторы. 1777–1917: Историко-биографические очерки*, Jaroslaw 1998; i in.

⁴ Полное собрание законов Российской империи [dalej – ПСЗ], собр. I, t. IV, № 2218.

⁵ ПСЗ, собр. I, t. XX, № 14392.

управленческого аппарата и, в особенности, объемов переписки и количества нерешенных дел в губернских учреждениях оставались безрезультатными.

Mundury urzędników cywilnych na stanowiskach IV-VI klasy



ПСЗ, собр. II, т. 31, діял 1, указ з 8 III 1856 р., № 30247.

В пореформенной России губернаторы уже не были «начальниками губерний» в том максимально широком смысле, как при Екатерине II. Они лично и все правительственные учреждения учитывали в своей деятельности вновь созданные органы общественного управления. Отсутствие в законах четких разграничений компетенции государственных и общественных органов создавало почву для конфликтов, в преодолении которых многое зависело от характера личных взаимоотношений губернаторов, председателей губернских земских управ и городских голов. В то же время, передав органам общественного управления значительную часть вопросов по поводу образования, просвещения и благоустройства, губернские учреждения в большей степени сосредоточились на охране общественного порядка. При этом в инструментарии воздействия на население к концу XIX в. чаще стало встречаться применение войск в ходе социальных конфликтов.

После реформ 1860–1870-х гг. губернаторы утратили право «ревизии» судебных дел, в их ведение не вошли контрольные палаты, губернские акцизные управления и некоторые другие учреждения. Однако вскоре правительственный курс в данном отношении вновь изменился. В 1880-е гг. губернатор вновь получил право влияния на суд и право ревизии гражданских учреждений всех ведомств. Обязанности губернаторов были действительно многообразны. По «Общему учреждению губернскому» они перечислялись в 62 статьях⁶. Но полномочия губернаторов усилились только в отношении нижестоящих чиновников и населения, а их безусловная зависимость от министерского начальства осталась неизменной. Государство проводило реформы в рамках традиционной политической культуры, с большим объемом крепостнических пережитков. Проведенные преобразования частично ограничивались последующими распоряжениями правительства, а также искажались на местах их непосредственными исполнителями – коронными чиновниками, мировыми посредниками и другими. Несмотря на все произошедшие в обществе под влиянием отмены крепостного права перемены, государство по-прежнему доминировало над всеми сферами общественной жизни.

Данное положение еще более проявилось в период контрреформ 1880-х – 1890-х гг., усиливших административный контроль над общественными и крестьянскими сословными учреждениями. Деятельность коронной администрации, органов общественного и сословного управления не была четко согласована между собой. Правительство видело выход из данной ситуации в расширении прав губернаторов и их полицейской власти. Если хотя бы формально губернатор не подчинял себе суд и контрольные органы,

⁶ Общее учреждение губернское - Свод законов. 1876, т. 2, cz. 1, rozdz. 3: О губернаторах. dział 2: О предметах ведомства, правах и обязанностях губернаторов, art. 493–657. К началу XX в. количество статей в данном разделе «Свода законов» сократилось до 52, но, по сути, статус губернатора остался прежним. Patrz: Общее учреждение губернское - Свод законов Российской империи (Неофициальное изд.). 4-е изд, Sankt Petersburg 1904, art. 270–321.

то, к примеру, городские учреждения попали под его всеобъемлющий контроль, который не позволял реализоваться полностью всему потенциалу общественных учреждений. Перед Александром III после убийства его отца – Царя-Освободителя – в качестве одной из первоочередных целей стояло возвращение утраченного порядка и сохранение незыблемости самодержавия. Однако при этом стоял извечный вопрос о том, какой ценой можно было достичь желаемого порядка, а также о том, с опорой на какие слои населения должна была действовать власть (все общество, его значительная часть либо только «лучшая и просвещеннейшая» часть населения – дворянство).

Неразвитость институтов правового государства, практически полное отсутствие представительных учреждений и невозможность для многих групп населения легальной общественно-политической деятельности зачастую приводили к ожесточенному противостоянию с местными властями и даже к проявлениям терроризма. В таких условиях губернские учреждения и, прежде всего, персонально губернаторы постоянно должны были находить «золотую середину» в проведении преобразований и сохранении незыблемых политических устоев общества. Начальник губернии должен был учитывать, что мягкими мерами можно было не справиться с ситуацией, а жесткие меры и применение оружия могли нанести удар по авторитету власти.

О стабильности любой политической системы и эффективности работы всех звеньев государственного аппарата свидетельствовали их способность сотрудничать с разными социальными группами, умение разрешать любые конфликты, содействовать социально-экономическому и культурному прогрессу. Однако губернаторы и подчиненные им губернские учреждения, довольно успешно справлявшиеся со своими функциями в XIX веке, в условиях нового XX столетия не могли, как ранее, стабилизировать ситуацию в регионах. Неэффективность работы аппарата управления на местах увеличивала личную ответственность губернаторов за все происходящее в пределах губернии. Не случайно именно их избрали объектом для террористических актов эсеровские группы. Например, тверской губернатор П. А. Слепцов был убит 25 марта 1906 г.⁷, а на ярославского губернатора А. А. Римского-Корсакова в феврале 1907 г. было совершено неудачное покушение⁸. В то же время для основной массы губернского чиновничества в начале XX века была характерна относительная устойчивость и стабильность, а, следовательно, неспособность к быстрым изменениям моделей поведения и управления в условиях стремительно меняющейся ситуации (в особенности осенью 1905, в 1912 и 1917 гг.).

Эволюция системы органов местного управления, её реформы ставили целью укрепление государства в разные исторические эпохи, и вплоть до первой российской революции 1905–1907 гг. аппарат вполне успешно

⁷ *Тверские губернские ведомости*. 1906. Официальная часть. 14 апр. № 26.

⁸ *Ярославские епархиальные ведомости*. 1907. Неофициальная часть. 18 марта. № 11.

справлялся со стоящими перед ним задачами и мог эффективно защищать существующий социальный строй от потрясений. Общественные потребности требовали большего правового регулирования деятельности губернских органов управления, но сложившаяся административно-бюрократическая система с течением времени менялась медленнее, чем требовалось, и уже не справлялась со стоявшими перед ней задачами. Организация, кадры, привилегии местной администрации менялись гораздо медленнее, чем ситуация в стране, в особенности, в начале XX столетия.

Основными средствами, которые применялись для повышения эффективности работы губернских учреждений, были организационные перестройки губернских учреждений, меры по упрощению делопроизводства, а также повышение окладов местных чиновников. Только жалование высшего губернского начальства было сопоставимо по своим размерам с доходами поместного дворянства, оплата остальных чиновников губернских учреждений была намного ниже, что создавало предпосылки для взяточничества, казнокрадства и злоупотребления служебным положением. Подобные факты дискредитировали правительственные учреждения в глазах населения и усиливали разрыв власти и общества. Причем, естественно, одним только повышением жалования и показательными судебными процессами над взяточниками и казнокрадами решить эти проблемы было невозможно. Коррупция и nepотизм, отсутствие «прозрачности» управленческих решений были и остаются до сих пор серьезной проблемой даже для самых развитых демократий.

При отсутствии в стране демократических традиций и правовой культуры на местном уровне многое продолжало зависеть не от соблюдения законов, а от прихоти чиновничества, в особенности губернаторов. Возглавляя аппарат управления на местах, они одновременно являлись резервом для пополнения высших эшелонов власти и именно из числа зачастую назначались министры внутренних дел, например, бывший костромской и владимирский губернатор С. С. Ланской руководил министерством внутренних дел в весьма ответственный период подготовки и проведения крестьянской реформы 1861 года, саратовский губернатор П. А. Столыпин стал Председателем Совета Министров в 1906 г. и т.д. Губернаторы обладали практически неограниченной властью по отношению к нижестоящему чиновничеству и населению губернии и в то же время были в значительной степени подконтрольны министерству и верховной власти.

Именно в расширении полномочий губернаторов монархия видела инструмент и залог наведения порядка в регионах. Однако при условии отторжения большинства (в крепостной России) либо значительной части населения (с 1860-х годов) от сопричастности к вопросам управления проблема укрепления местной власти и расширения ее социальной опоры не решалась. Диалог власти и общества не был налажен. При этом местная реформа, о необходимости которой неоднократно говорил Председатель

Совета Министров П. А. Столыпин, так и не была проведена, что в определенной степени предопределило увеличивающийся разрыв верховной и центральной власти с регионами. При сохранении самодержавия и сословного строя методы решения стоявших перед обществом проблем оставались в основном полицейско-бюрократическими. Неудача местной реформы означала победу наиболее консервативных элементов. Отказ от проведения комплекса реформ в сфере местного государственного и общественного управления в последнее десятилетие существования монархии стал одним из факторов, ослабивших государственный строй России и приведших к глубочайшим социальным катаклизмам 1917 г. и последующих лет.

Summary

Victoria Marasanova

Governors in the system of administration Russian Empire

After the reforms of 1860-1870's. strengthened the powers of the governors only to subordinate officials and the public, and their absolute dependence on the supreme authority and ministerial authorities remained unchanged. The improvement of the existing system of provincial administration without increasing their links with the community and the effective mechanism of legal regulation could not be a guarantee of social stability. Refusal of carrying set of reforms in the sphere of local government and public administration in the last decade of the monarchy was one of the factors that weakened the political system of Russia and led to profound social cataclysms in 1917 and subsequent years.

Streszczenie

Wiktorija Marasanowa

Gubernatorowie w systemie administracyjnym Imperium Rosyjskiego

PO reformach z lat 60 i 70-tych rosła pełnomocnictwa gubernatorów ale już tylko wobec niższych urzędników i społeczeństwa, a ich bezwzględna zależność do władzy najwyższej i kierownictwa ministerstw pozostała niezmienną. Poprawa istniejącego systemu administracji gubernialnej, bez zwiększania ich powiązania ze społeczeństwem i powołania skutecznego mechanizmu regulacji prawnych nie mogło być gwarancją stabilności społecznej. Rezygnacja z przeprowadzenia kompleksowych reform w sferze zarządu terytorialnego i administracji publicznej w ostatniej dekadzie monarchii był jednym z czynników, które osłabiły system polityczny Rosji i doprowadziły do kataklizmu społecznego w 1917 i kolejnych latach.