

ГУБЕРНСКОЕ ПРАВЛЕНИЕ И ГУБЕРНАТОР: МЕХАНИЗМ СОВМЕСТНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ (1892-1917 гг.)

В статье раскрывается механизм совместного функционирования губернского правления и губернатора в 1892-1917 гг. На этой основе анализируется обоснованность утверждения о невысокой значимости губернского правления в аппарате управления в указанный период.

К концу XIX века в Российской империи сложилась определенная система местного управления, ключевым элементом которой был губернатор. И хотя данная ему законодателем характеристика «начальника губернии» и представителя императора [1, 17] выглядела к тому времени анахронизмом, ибо целый ряд сфер жизнедеятельности населения был ему неподконтролен, а доступ «к уху» самодержца был минимален, тем не менее, он оставался первым губерньским чиновником. Причин этого как минимум две, и лежат они как в правовой, так и в ментальной плоскостях.

Во-первых, власть губернаторов была харизматичной, что в значительной степени восполняло недостаток правовых способов реализации тех или иных его решений [2]. У населения авторитет губернатора был очень высок, особенно до революции 1905-1907 гг. Многие противоречия сглаживались, а порой и устранялись неформальным путем, с опорой на названный психологический фактор.

Во-вторых, в аппарате управления на местах функционировала система губернаторской власти, то есть группа органов власти, через которые губернатор осуществлял свои функции [3]. Открыто законодательно она не была провозглашена. Но она существовала и поддается вычленению. Именно указанная совокупность учреждений обеспечивала поддержание достаточно высокого статуса «начальника губернии».

Структурно-функциональный подход к истории местного управления позволил установить, что подчиненные губернатору учреждения характеризовались сложной внутренней иерархией. Последняя была основана на том, что, во-первых, губернатор в процессе реализации своих властных полномочий имел разные возможности для осуществления своих функций через разные органы губернаторской власти, и, во-вторых, через разные органы губернаторской власти губернатор осуществлял разный объем своих полномочий. Сопоставление этих

двух параметров позволяет выделить в структуре губернаторской власти десять ступеней, объединяющих входившие в нее учреждения по степени их включенности в общую систему. Наиболее существенно в нее было включено губерньское правление [4, 70-71].

С момента своего создания в 1775 году данное учреждение позиционировалось законодателем как «высшее в губернии место» [1, 49]. Функционирование государственной власти на местах во многом определялось именно его деятельностью. Однако внимание к истории этих учреждений в науке распределилось неравномерно. Если устройству и функционированию данного учреждения в XVIII – первой половине XIX вв. уделено большое внимание в ряде диссертаций и монографии О.В. Моряковой [5-7], то тем же проблемам применительно ко времени с 1892 по 1917 год (период действия «Общего Учреждения Губерньского» издания 1892 года) уделялось значительно меньше внимания. Причиной этому, на наш взгляд, явился сформировавшийся в научном сообществе стереотип, согласно которому губерньское правление в этот временной период являлось «бессильной канцелярией» губернатора, малозначимым во властной иерархии губернии органом управления.

Подобное утверждение, зафиксированное в трудах дореволюционных государствоведов, не имевших возможности пользоваться конкретно-историческим материалом 1890-1910-х гг., а также в проектах преобразования местного управления, в качестве аргумента в поддержку предполагаемой реформы, нашло отражение в работах Н.П. Ерошкина [8, 223], П.Н. Зырянова [9, 286-287] и закрепилось в трудах последующих исследователей [10, 178-179; 11, 114, 139]. В отечественной исторической науке этот вывод сыграл отрицательную роль, так как на его основании губерньские правления указанного периода не стали предметом специального научного рассмотрения. Проведенный нами анализ роли данных учреждений, которые они иг-

рали в системе губернаторской власти в последнее десятилетие существования Российской империи [4], показал несостоятельность данного вывода. На наш взгляд, представляет научный интерес изучение аргументации утверждения о том, что губернское правление в конце XIX – начале XX вв. являлось «бессильной канцелярией» губернатора.

Из смысла вышеприведенного тезиса становится ясно, что низкий реальный статус губернского правления в исследуемый период связывался исследователями с его сильной зависимостью от губернатора. Целью данной статьи является рассмотрение механизма совместного функционирования губернского правления и губернатора.

Начать анализ необходимо с характеристики функций и основных правил работы губернского правления в 1892-1917 гг. В этот период указанное учреждение было многофункциональным. В законе были перечислены 43 вида его деятельности [1, 49-53]. Анализ уральских материалов позволил установить, что основным функциональным направлением названного учреждения являлись два тесно взаимосвязанных вида деятельности – обеспечение работы общей полиции губернии и укрепление собственного надзора и контроля над ней. Среди всего теоретически предусмотренного законодательством поля практической работы губернского правления именно административно- и контрольно-полицейское направление являлось весь исследуемый период ведущим, выходило на передний план, аккумулировало внимание чиновников. Данное учреждение занималось такими важнейшими вопросами, как укрепление материально-технической базы городских и уездных полицейских управлений, увеличение численности и уровня оплаты труда их личного состава, совершенствование структуры и распределения территориального размещения полицейских сил, участие в реализации ряда конкретных полицейских функций. Кроме того, губернские правления в исследуемый период организовывали ревизии полицейского делопроизводства, активно участвовали в подборе, расстановке и перемещении кадров полицейских чиновников. В зоне их ответственности находились вопросы предания суду чиновников, обвиняемых в совершении служебных преступлений. Важность описанных выше задач для нормальной жизнедеятельности региона представляется несомненной.

Все основные дела, проходящие через губернское правление, решались коллегиально. Исключение составляли так называемые «административные функции второго разряда», к которым закон относил те, «решения коих состоит в одном только исполнении законных предписаний». Эти дела решались властью губернатора, вице-губернатора или глав отделений канцелярии в зависимости от степени их важности [1, 60-61].

Коллегиальность управления осуществлялась через общее присутствие. Его председателем был губернатор. Важно подчеркнуть это правило. Оно означало, что начальник губернии был для губернского правления не обычной вышестоящей инстанцией, а внутренним составным элементом.

Губернатор был обязан руководить общим присутствием лично только в тех случаях, когда сам признавал это необходимым [1, 58]. Кроме губернатора, в состав общего присутствия входили вице-губернатор, а также начальники структурных подразделений канцелярии – главы ее отделений: старший советник, советник, губернский врачебный инспектор, губернский инженер, губернский землемер. Губернский архитектор участвовал в заседаниях коллегии с правом совещательного голоса, в качестве помощника инженера. Губернские ветеринарный и тюремный инспекторы были полноправными членами присутствия лишь по делам их профиля. Кроме того, при рассмотрении дел об опеках за расточительность на правах члена приглашался прокурор окружного суда или один из его помощников. По делам об охране здоровья населения, касающихся нескольких ведомств, а также дворянского сословия, в присутствие могли быть приглашены, по решению губернатора, губернский и уездные предводители дворянства, управляющие казенной палатой и удельным округом, председатель губернской земской управы, представители духовенства и др. [1, 53-54]

Решения общего присутствия губернского правления оформлялись так называемыми «журналами», то есть мотивированными постановлениями. В каждом журнале излагалось существо дела и решение по нему. Журнал утверждался губернатором. После этого постановление вступало в силу.

Существует мнение, сформулированное еще до революции, согласно которому «постановления губернатора облакаются в сложную

форму журнала никогда в действительности не проходившего заседания, причем в этом журнале подводятся те или другие мотивы к заранее испрошенной резолюции губернатора, и журнал этот представляется членам (губернского. – С.Л.) правления к подписи» [12, 239]. Данное утверждение неоднократно повторяется и в современной научной литературе [13, 155]. Нельзя не обратить внимание на то, что это мнение не подкреплено никакой аргументацией. Это заставляет отнести к нему критически.

Несколько иначе механизм делопроизводства общих присутствий губернских правлений представил М.М. Шумилов. Он писал, что в канцелярии губернского правления «по каждому делу... составлялся проект журнала. При этом исписывалось огромное количество бумаги. Проекты журналов затем вносились на рассмотрение присутствия. После обсуждения там они поступали на утверждение губернатора, которые решал дела так, как считал нужным» [14, 188]. Хронологический период, в рамках которого ученый исследовал этот вопрос, ограничивается 1850-1880-ми годами, однако отдельными исследователями указанные выводы экстраполируются на весь пореформенный период истории дореволюционной России [13, 149-194].

Конкретный анализ позволил установить, что именно на основе приведенных посылок, несмотря на некоторое различие между ними, делается принципиальный вывод о том, что «в реальной действительности роль и значение губернских правлений падали, а губернаторских канцелярий возрастали» [14, 188], «губернские правления оказались в полной зависимости от губернаторов, превратились в его вторую канцелярию» [13, 156], имела место «фиктивная самостоятельность» и «бессилие» губернского правления [13, 157, 159].

На наш взгляд, подобные утверждения представляют собой центральную часть стереотипа о невысокой значимости губернского правления в аппарате государственного управления во 2-й половине XIX – начале XX вв. Проанализируем подробно данный стереотип.

Во-первых, подчеркнем, что указанные утверждения не подкреплены зафиксированными документальными основаниями. Принципы создания делопроизводственной документации в губернских правлениях были таковы, что ее содержание не позволяет судить, имел ли место разрыв между законодательно закрепленными правилами составления проекта постановления

общего присутствия и их реальным воплощением. Если судить по материалам делопроизводства, то можно отметить, что каждое журнальное постановление: 1) «готовилось» (то есть производился сбор информации и создавался проект решения) в недрах канцелярии именно губернского правления; 2) оформлялось в качестве журнала общего присутствия, подписанного как минимум, тремя его членами, причем с указанием конкретной даты проведения соответствующего заседания; 3) утверждалось губернатором.

Нами были проанализированы относящиеся к исследуемому периоду мемуары как самих губернаторов, так и подчиненных им чиновников [15-22], работников центрального и высшего аппарата государственного управления [23-27], а также представителей общественности, которым по роду своей деятельности или по каким-либо иным причинам доводилось вращаться в интересующей нас среде [28-32]. Но ни одного свидетельства современника, в котором бы указывалось на фиктивность описанного выше порядка, обнаружить не удалось. Возможно, они оказались известны другим авторам. Но тогда возникает вопрос, почему последние не предали их огласке. Очевидно, таких материалов нет. По крайней мере, наш исследовательский поиск не привел к находке материалов, которые бы подтвердили выводы Н.И. Лазаревского, М.М. Шумилова и О.Н. Богатыревой о «бессилии» губернских правлений. Важно отметить, что даже если соответствующие свидетельства все же будут найдены и опубликованы, останется открытым вопрос о том, есть ли достаточно оснований, чтобы представлять отдельные эпизоды в качестве общепринятой практики.

Во-вторых, если допустить наличие ситуации, когда чиновники губернского правления заранее согласовывают свой проект решения с губернатором (такое вполне возможно, и понятно, что это не фиксировалось в материалах официального делопроизводства), то анализ данной практики не позволяет оценить ее негативно, как это предлагается вышеуказанными исследователями. Не следует забывать, что губернатор был не посторонним для изучаемого учреждения должностным лицом, а его председателем, то есть верховным руководителем. Вполне естественно, что он держал под контролем принимаемые решения и давал установки своим подчиненным. Странной была бы обратная

ситуация. Из сохранившихся расписаний рабочего дня некоторых губернаторов [17, 430-431] можно заключить, что встречи с руководящим составом губернских правлений проводились на регулярной основе 2-3 раза в неделю. С точки зрения оперативности и эффективности управления следует также признать вполне разумным, когда по делам, не представляющим значительной сложности, постановления принимаются не на специально собранном заседании общего присутствия, а путем опроса его членов по отдельности. Из этого не следует, что их подписи на документе являлись простой формальностью. Видеть в описанном положении вещей признак значительного падения реального статуса губернского правления, на наш взгляд, нет достаточных оснований.

В-третьих, утверждение о том, что губернское правление превратилось во вторую губернаторскую канцелярию, а, следовательно, «бессильное», несамостоятельное государственное учреждение, на наш взгляд, содержит два противоречия.

С одной стороны, оно отражает имевшую место большую зависимость губернского правления от губернаторских распоряжений, что однозначно трактуется как признак неэффективности. Однако, как уже подчеркивалось, это была не ненормальная зависимость одного учреждения от другого, равного ему по статусу, а обычные отношения подчиненных и начальства в рамках одной организации. Такова была особенность ситуации, закрепленная законодательно: губернское правление, получая от губернатора распоряжения как от вышестоящего органа, отчитывалось перед ним как перед своим председателем, представляя ему на утверждение свои журналы [1, 67]. Можно негодовать на систему, когда решения навязываются подчиненным чиновникам через голову их непосредственного начальства; но кто может осудить организацию за то, что ее начальник в окончательном виде формулирует и затем контролирует исполнение своего решения своими же непосредственными подчиненными? В таком контексте самостоятельность – неуместна и вредна. Иными словами, губернское правление действительно было неавтономно по отношению к губернатору, поскольку составляло с ним единое целое. Поэтому и статус губернского правления в системе губернаторской власти так высок – орган губернаторской власти первой, высшей степени [4, 70-71].

С другой стороны, установленная зависимость совершенно не означает того, что губернское правление было «бессильной» канцелярией губернатора. С этим можно было бы согласиться, если бы в функции учреждения входило одно только техническое оформление бумаг, организация документооборота, передача дела из одного кабинета в другой и т. п. Однако губернское правление, как уже было сказано выше, занималось всесторонней подготовкой дела к решению: сбором информации, ее анализом, созданием проекта итогового решения. Основную часть сохранившихся до наших дней архивных фондов губернских правлений Уральского региона [33-35] представляют не журналы их общих присутствий, а именно те подготовительные материалы, которые создавались в недрах канцелярии и на базе которых принималась итоговая резолюция. Соответствующих документов так много, что отпадает всяческое сомнение в том, что чиновники изучаемых учреждений в абсолютном большинстве случаев реально участвовали в решении многочисленных проблем региона, и губернаторская канцелярия не выполняла эту работу за них. Такого рода полномочия автоматически обеспечивали губернскому правлению высокую значимость в местном звене аппарата государственного управления. Низводить его до положения «бессильной» канцелярии при губернаторе – это все равно, что приравнять учебную часть вуза к общему отделу. И то, и другое подразделение подчинены ректору, но по степени власти кардинально отличаются друг от друга.

Здесь уместно подчеркнуть, что уже в сенаторских ревизиях начала XX века подчеркивалась та огромная власть, которая оказалась сосредоточена в руках некоторых формально «технических» работников – именно в силу их больших возможностей влиять на исход тех или иных дел на этапе их подготовки. Так, например, сенатор К.К. Пален отмечал, что в силу громадного объема обязанностей «главного начальника» Туркестанского края его секретариат «не является ныне только исполнительным органом, но пользуется во многом и распорядительной властью за счет власти Генерал-Губернатора» [36-37]. Сложилось положение, при котором губернаторы нередко получали, по оценке сенатора, «столь властные указания управляющего канцелярией Начальника края, какие в коренной губернии губернатор не получает даже от гла-

вы ведомства... Губернаторы превратились в исполнительные органы Ташкентских канцелярий» [36]. Современный историк Н.П. Матханова, исследовав стратификацию губернского чиновничества на основе не официальных критериев, а «реального участия в административной деятельности, оценки тех или иных должностей в общественном мнении, возможностей у занимавших эти должности влиять на других деятелей администрации и на осуществление функций самой администрации», пришла к выводу о том, что на вершине соответствующей лестницы, сразу после губернаторов, оказались их секретари и правители канцелярий, а также чиновники особых поручений [38, 157, 165]. О.Н. Богатырева также признает, что «в иерархии губернской администрации правитель канцелярии занимал третье место после губернатора и вице-губернатора. Он мог существенно влиять на них и, следовательно, на положение в губернии» [13, 180].

Необходимо признать, что те важные полномочия, которые были, по сути, присвоены себе чиновниками губернаторских канцелярий, на вполне законных основаниях принадлежали и руководителям структурных подразделений губернских правлений. Таким образом, сама характеристика названного учреждения как второй губернаторской канцелярии не должна рассматриваться как уничижительная.

Итак, бюрократический механизм совместного функционирования губернатора и губернского правления был таков, что последнее имело полную возможность реально решать вопросы, относящиеся к его компетенции, и, более того, путем дозирования информации даже навязывать губернатору тот или иной вариант итогового решения в качестве основного, наиболее предпочтительного. Это означает, что стереотип о невысокой значимости губернских правлений в аппарате государственного управления не имеет под собой никаких оснований.

Список использованной литературы:

1. Свод законов Российской империи. Издание неофициальное / Под ред. И.Д. Мордухай-Болтовского (далее – СЗРИ). – Кн.1. – Т.2. – СПб.: Русское Книжное Товарищество «Деятели», 1912.
2. Роббинс Р. Сатрапы? Вице-короли? Губернаторы // Родина. – 1995. – №6. – С.28-30.
3. Любичанковский С.В. Структурно-функциональный подход к изучению местного управления Российской империи: возможности и перспективы // Клио. Журнал для ученых. – 2001. – №3. – С.57-60.
4. Любичанковский С.В. Губернское правление в системе губернаторской власти в последнее десятилетие существования Российской империи (на материалах Урала). – Екатеринбург: Изд-во Уральского университета, 2003. – 275с.
5. Желудков В. Губернская реформа 1775 года. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук. – Л., 1963. – 30с.
6. Павлова-Сильванская М. «Учреждение о губерниях» 1775 года и его классовая сущность. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук. – М., 1964. – 19с.
7. Морякова О.В. Система местного управления России при Николае I. – М.: Изд-во Московского университета, 1998. – 272с.
8. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Высшая школа, 1983. – 352с.
9. Зырянов П.Н. Социальная структура местного управления капиталистической России (1861 - 1914 гг.) // Исторические записки. – Т.107. – М.: Наука, 1982. – С.226-302.
10. Лысенко Л.М. Губернаторы и генерал-губернаторы в системе власти дореволюционной России. Диссертация на соискание ученой степени доктора исторических наук. – М., 2001. – 515с.
11. Хафизова Р.И. Государственное управление в Уфимской губернии во второй половине XIX – начале XX вв. Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. – Уфа, 1999. – 220с.
12. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. – Т.2.- СПб., 1910.
13. Богатырева О.Н. Эволюция системы местного управления в Вятской и Пермской губерниях (1861 – февраль 1917). – Екатеринбург: Изд-во Уральского ун-та, 2004. – 458с.
14. Шумилов М.М. Губернаторские канцелярии и губернские правления в России 50-х – 80-х гг. XIX в. // Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX-XX веков. Сб. статей памяти В.С. Дякина и Ю.Б. Соловьева. – СПб.: Алетейя, 1999. – С.187-199.
15. Друцкой-Соколинский В.А. На службе Отечеству. Записки русского губернатора (1914 – 1918гг.). – Орел: РКФ «3 июля», РНГ «Невероятный мир», 1994. – 406с.
16. Друцкой-Соколинский В.А. Да благословенна память. Записки русского дворянина. – Орел: «Вариант В», 1996. – 349с.
17. Джунковский В.Ф. Воспоминания. – 2т. – М.: Издательство имени Сабашниковых, 1997. – 736+688с.
18. Минцлов С.Р. Дебри жизни. Дневник 1910 – 1915 гг. Урал. Новгород. Малороссия. – Берлин: Сибирское книгоиздательство, б.г. – 397с.
19. Урусов С.Д. Записки губернатора. Кишинев, 1903-1904. – М., 1907.
20. Кошко И.Ф. Воспоминания губернатора (1905-1914). Новгород – Самара – Пенза. – Пг., 1916.
21. Поливанов В. Записки земского начальства // Русская мысль. – 1917. – №3-4. – С.102-129; №5-6. – С.53-75.
22. Толстая Л.И. Дневник и воспоминания петербургского городского головы И.И. Толстого (1913-1916гг.) // Вспомогательные исторические дисциплины. – Т.22. – Л.: Наука, 1991. – С.117-129.
23. Крыжановский С.Е. Воспоминания. Из бумаг С.Е. Крыжановского, последнего государственного секретаря Российской империи. – Петрополис (Берлин): б.и., б.г. – 223с.
24. Записки А.Д. Протопопова и С.П. Белецкого // Падение царского режима. Стенографические отчеты допросов и показаний, данных в 1917 году в Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства. – Т.4. – Л.: Государственное издательство, 1925. – 535с.

25. Коковцов В.Н. Из моего прошлого. Воспоминания. 1903-1919 гг. – 2 кн. – М.: Наука, 1992. – 447+456с.
26. Воспоминания С.П. Белецкого // Архив Русской Революции, издаваемый Г.В. Гессеном. – Т.12. – Берлин: «Слово», 1923. – С.5-75.
27. Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого. Правительство и общественность в царствование Николая Второго в изображении современника. – М.: Новое Литературное Обозрение, 2000. – 810с.
28. Маклаков В.А. Власть и общественность на закате старой России: (Воспоминания современника). – 3ч. – Париж: «Иллюстрированная Россия», 1936. – 617с.
29. Окрейц С.С. Из скитаний по белу свету // Исторический вестник. – 1910. - №7. – С.82-93.
30. Деникин А.И. Путь русского офицера. – М.: Современник, 1991. – 300с.
31. Деникин А.И. Очерки русской смуты // Вопросы истории. – 1994. - №4. – С.80-105.
32. Богданович А. Три последних самодержца: Дневник. – М.: «Новости», 1990. – 608с.
33. Государственный архив Кировской области (ГАКО). Ф.583.
34. Государственный архив Оренбургской области (ГАОО). Ф.11; Государственный архив Пермской области (ГАПО). Ф.36.
35. Центральный государственный исторический архив Республики Башкортостан (ЦГИА РБ). Ф.И-9.
36. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф.1396. Оп.1. Д.438. Л.12об.-14.
37. РГИА. Ф.1396. Оп.1. Д.12. Л.2, 5об.
38. Матханова Н.П. Формальная и неформальная иерархия губернского чиновничества в России XIX века // «Сибирь – мой край...»: Проблемы региональной истории и исторического образования: Сборник научных трудов / Под ред. В.А. Зверева. – Новосибирск: Изд-во НГПУ, 1999. – С.154-167.