

ГУБЕРНАТОРСКАЯ ВЛАСТЬ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ КОНЦА 19 – НАЧАЛА 20 ВВ. В ОЦЕНКЕ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ИСТОРИЧЕСКОЙ НАУКИ СОВЕТСКОГО ПЕРИОДА

В статье анализируется советская историография института губернаторства в Российской империи конца 19 – начала 20 в. Выделяются этапы ее развития, их особенности. Формулируются основные достижения советской исторической науки в данной области и не решенные ею проблемы.

История государственного управления в России представляет собой крупную научную проблему, интерес к которой всегда был стабильно большим, а в последние десятилетия, в условиях системных преобразований в государстве, наличии настоятельной потребности в оптимизации управленческой деятельности в государственных структурах и признания необходимости укрепления вертикали власти, заметно усилился. Современное общество заинтересовано в осмыслении накопленного опыта государственного строительства в нашей стране, дабы перенять его достижения и не повторить совершенных ошибок. Важной составной частью аппарата управления Российской империи являлся институт губернаторства. Без понимания его устройства, особенностей функционирования и развития не представляется возможным адекватно интерпретировать и использовать трехсотлетний опыт управления российскими регионами. Достижение этой цели, в свою очередь, невозможно или, по меньшей мере, весьма затруднено без учета результатов анализа института губернаторства, уже достигнутых исторической наукой. Пренебрегать ими было бы серьезным упущением как с точки зрения методологии научного познания, так и с точки зрения конкретно-исторической разработки вопроса. Этот тезис в полной мере относится к советской исторической науке, то есть к одному из ведущих научных направлений в рамках мировой исторической мысли, которое базировалось на марксистской методологии (в ее официально разрешенной в советских республиках интерпретации) и обладало спецификой тематики, совокупности методов, аксиом и др.

Институт губернаторства в Российской империи прошел несколько стадий развития, претерпел в 18-20 вв. серьезные модификации. Хронологически последним этапом его функционирования является интервал времени с 1892 по 1917 г. – период действия «Общего Учреждения Губернского» (издания 1892 года). Положения этого нормативно-правового акта распространялись в общей сложности на пятьдесят губерний европейской части России и представляли собой своего рода внутрен-

ний стандарт империи в области местного управления.

Целью настоящей статьи является рассмотрение основных результатов анализа института губернаторства в 1892-1917 гг. в губерниях, управляемых по «Общему Учреждению Губернскому» (издания 1892 года), достигнутых отечественной исторической наукой советского периода.

Анализ отечественных работ по интересующей авторов проблеме позволяет, на наш взгляд, говорить о том, что изучение института губернаторства конца 19 – начала 20 в. советскими историками началось с 1960 года. В период с 1917 по 1960 год губернаторство не было предметом специального научного рассмотрения. Это время характеризовалось повышенным вниманием к изучению противоречий между властью и обществом в ущерб изучению истории самих государственных институтов, называемых «реакционными», и противоречий внутри последних, в том числе и института губернаторства. Конкретно-исторических исследований по интересующей нас тематике в это время не появлялось. В исторической науке, в государственоведении господствовала ленинская характеристика, данная в 1901 году: «Если и до сих пор (до появления циркуляра министра внутренних дел от 17 августа 1901 года. – С.Л.) губернатор в русской провинции был настоящим сатрапом, от милости которого зависело существование любого учреждения и даже любого лица во «вверенной» губернии, то теперь создается уже настоящее «военное положение» в этом отношении» [1]. Целью данной статьи не является анализ ленинского понимания сущности современного ему института губернаторства. Нас интересует лишь ее интерпретация в советской исторической науке. В связи с этим следует заметить, что в годы «культы личности» указанный выше тезис В.И. Ленина стал догмой, истиной в последней инстанции. Ни обсуждать его, ни ставить дополнительные вопросы по отношению к нему было нельзя. Следовательно, не могло существовать и темы, и возможности для специального исследования института губернаторства. При этом данная В.И. Лениным в 1901 году

оценка вошла в соответствующую учебную литературу. Поэтому данный этап развития научной историографии можно охарактеризовать как догматический. По своей сути он входил в прямое противоречие с дореволюционным этапом и на основе авторитета классика, опираясь фактически на одну цитату из его богатого наследия, отрицал результаты, достигнутые при помощи формально-юридического подхода к анализу института губернаторства.

Эпоха «оттепели», наступившая в Советском Союзе в середине 1950-х годов, оказала живительное влияние на развитие общественных наук. Среди прочего она способствовала усилению интереса исследователей к истории государственного управления и чиновничества Российской империи в целом и фактическому отходу от догматического понимания института губернаторства. Тезис о губернаторе как о «сатрапе» аргументировался и иллюстрировался таким набором фактов, который заставлял усомниться во всеилии отечественного губернатора на территории подвластной ему губернии.

В 1960 году вышел в свет обобщающий курс истории государственных учреждений дореволюционной России, разработанный сотрудником московского Историко-архивного института Н.П. Ерошкиным, который выдержал три прижизненных и одно посмертное по отношению к автору работы переиздания (1960, 1968, 1983, 1997) [2]. Являясь учебником для студентов, обучающихся по специальности «Историко-архивоведение», этот труд тем не менее имел значимость монографического исследования. В нем впервые в исторической науке давалось систематическое и последовательное изложение истории как отдельных государственных учреждений, так и всей их системы – аппарата государственного управления. Автор исследовал причины возникновения учреждений управления, изменения в сфере их компетенции, функции, организационное устройство и направления деятельности, показал причины неизбежности замены одних учреждений другими. В учебнике давалась своя периодизация истории учреждений управления, которая не совпадала с периодизацией в курсах истории государства и права, причем в рамках практически каждого периода история местных учреждений управления описывалась отдельно. Институт губернаторства 1892-1917 годов рассматривался ученым в рамках трех исторических периодов: 1861-1904, 1905-1914 и 1914-1917 годы.

В работе Н.П. Ерошкина к системе местного управления был системно и в полном объеме применен ведомственный подход, который классифицировал местные учреждения управления в зави-

симости от ведущего министерства или приравненного к нему учреждения. Институт губернаторства в рамках этого подхода рассматривался через призму политики, проводимой министерством внутренних дел, которая нередко встречала серьезные препятствия со стороны других ведомств, а также их учреждений на местном уровне. Фактически ученым был поставлен вопрос о том, что губернатор имел серьезные властные полномочия преимущественно в отношении только тех местных учреждений, которые были подведомственны МВД.

Работа Н.П. Ерошкина не была свободна от противоречий – может быть, относительно незначительных с учетом масштаба выбранной автором темы, но принципиальных при изучении института губернаторства. Так, например, исследователь заявлял, что «губернатор являлся председателем до полутора десятков различных совещательных учреждений губерний: присутствий, комитетов, комиссий». Далее он приводил примеры: губернское присутствие, губернское по земским и городским делам присутствие, губернское по фабрично-заводским делам присутствие и др. [3] Однако Н.П. Ерошкин рассказывал о них в тексте как о надзорно-распорядительных органах. Понятие же «совещательный» определяется как «имеющий право обсуждения каких-нибудь дел, но не решения их» [4]. Налицо явное противоречие. При всем этом труд Н.П. Ерошкина и сегодня остается научно актуальным, фундаментальным, а в качестве систематического справочника во многом и уникальным исследованием.

В 1972 году другой московский исследователь – П.Н. Зырянов в своей кандидатской диссертации сделал вывод о том, что «структурная разнородность местных органов власти, разнородность преследуемых ими целей (в период третьей ионьской монархии. – С.Л.) – все это в корне нарушало единство губернского управления. Интриги и козни стали основным моментом во взаимоотношениях местных органов различных ведомств» [5]. В этой же работе исследователь структурировал местные институты власти не по ведомственному, а по социальному принципу и сформулировал концепцию «трех пластов» местных учреждений управления [6]. Позднее, в 1982 году, в специально посвященной этой проблеме статье «Социальная структура местного управления капиталистической России (1861 – 1914 гг.) П.Н. Зырянов воспроизводил ее как концепцию «трех этажей» системы местного управления – сословно-крестьянского, сословно-дворянского и бюрократического [7]. Институт губернаторства согласно этому подходу

занимал место на последнем этаже, и власть губернатора была ограничена правами дворянства. «Губернатор... не являлся единственной решающей силой в губернском управлении», – писал ученый [8]. Именно в наличии социальных этажей, а не в той или иной ведомственной принадлежности автор видел «принципиальную схему местного управления» [9]. Этой точки зрения ученый продолжает придерживаться и в постсоветских условиях развития отечественной исторической науки [10].

Таким образом, в 1960-1980-е гг. в исследовательской литературе отчетливо определились два подхода к изучению учреждений управления на местах в структуре аппарата государственного управления Российской империи. Ведомственный подход рассматривает структуру местного управления «по вертикали», в зависимости от ведущего министерства или приравненного к нему учреждения, и характеризует политику в первую очередь этого ведомства. Концепция социальных этажей дифференцирует местное управление «по горизонтали», на сословно-крестьянский, сословно-дворянский и бюрократический этажи, и характеризует в первую очередь их социальный характер. На третьем этапе развития научной историографии проблемы эти два подхода безраздельно господствовали в исторической науке, дополняя и взаимопроникая друг в друга. На их базе были поставлены и нашли свое решение вопросы, связанные с различными сторонами функционирования института губернатора.

Так, находясь в целом в рамках ведомственного подхода, М.М. Шумилов в учебном пособии к спецкурсу (1988) и монографии (1991) подверг анализу правительственную политику по отношению к институту губернаторства и служебные взаимоотношения «начальников губерний» с рядом губернских учреждений разных ведомств с середины 19 века по 1903 год [11]. Анализ этого сюжета позволил автору сделать вывод о том, что губернаторы уже к 1880-м годам «не объединяли и не направляли в одно русло служебную деятельность всех административных учреждений», были лишены возможности «серьезно влиять на поступление в казну косвенных налогов и безраздельно распоряжаться значительными суммами, отпускавшимися из государственного бюджета на удовлетворение местных нужд; «ряд отраслей управления оказался фактически вне зависимости» от них [12]. Исследователь показал, что функционирование контрольных палат в губернии не было «декоративным», во многих случаях реально ограничивало действия губернаторов [13]. Ученый отметил

низкий уровень самостоятельности губернаторов, их фактическое низведение до положения «простых исполнителей предначертаний петербургского чиновничества», в первую очередь из министерства внутренних дел [14]. Общая оценка эффективности института губернаторства накануне революции 1905-1907 гг. была сформулирована М.М. Шумиловым следующим образом: губернаторский корпус неудовлетворительно справлялся с возложенными на него функциями; разлад государственного механизма на местах на пороге 20 столетия достиг колоссальных масштабов, и его преодоление виделось государством в усилении, расширении пределов и придании вневедомственного положения губернаторской власти [15]. Нельзя не отметить, что автор во многом пренебрег научными достижениями представителей формально-юридического подхода в отечественном государствоведении. Сложно согласиться с его утверждением о том, что исследования последних сводились к простому пересказу свода законов, тем более что именно они во многом предвосхитили оценки, содержащиеся в работах самого М.М. Шумилова.

Становление концепции социальных этажей в местном управлении, раскрытой выше, было связано с опорой на соответствующие исследования российского чиновничества, в частности на ту их составляющую, которая была направлена на выяснение социального происхождения и имущественного положения личного состава аппарата государственного управления. Другая часть этих исследований, которая касалась условий службы чиновничества, его денежного содержания, численности, служебной пригодности, использовалась приверженцами ведомственного подхода при характеристике внутренней организации интересующих их учреждений управления. Таким образом, выводы и фактические данные, полученные тем направлением отечественной исторической науки, которое ставило своей целью изучение российского чиновника, использовались в рамках обоих господствующих в науке подходов к истории местного управления. Не ставя своей задачей подробный анализ работ данного направления, остановимся тем не менее на тех из них, которые самым непосредственным образом касались института губернаторства. В рамках рассматриваемого этапа научной историографии проблемы таковыми были исследования П.А. Зайончковского и П.Н. Зырянова.

В монографии П.А. Зайончковского «Правительственный аппарат самодержавной России в 19 веке» (1978), носящей фундаментальный характер, состав губернаторов за 1903 год (за исключением

польских и финских губерний) был проанализирован по следующим параметрам: чин, возраст, вероисповедание, происхождение, образование, имущественное положение [16]. Автор подчеркивал исключительно дворянское происхождение и преимущественно помещичье имущественное положение губернаторов, что позволило ученому не согласиться с выводом об их буржуазном перерождении [17]. П.А. Зайончковский выяснил также, что большинство губернаторов было православным, находилось в возрасте 41-55 лет и имело военное либо высшее гражданское образование [18]. В своей работе исследователь предложил методику обработки формулярных списков [19] и методику определения реального уровня содержания чиновника путем сравнения его оклада с примерным бюджетом [20], которые позволяют получить информацию, необходимую для характеристики внутренней организации любого учреждения управления. П.Н. Зырянов в 1982 году опубликовал результаты анализа имущественного положения того же состава губернаторов, что и П.А. Зайончковский, но за 1914 год. Сопоставление данных позволило автору сделать вывод о «постепенном уменьшении удельного веса помещиков», причем в первую очередь крупных, среди губернаторов [21]. Анализ того набора должностей, которые они занимали перед назначением на пост «начальника губернии», позволил исследователю заключить, что многие губернаторы «своей карьерой обязаны были поддержке и доверию дворянских корпораций» [22].

Трудами ученых ленинградско-петербургской школы (Б.В. Ананьич, Р.Ш. Ганелин, В.С. Дякин, Е.А. Правилова и др.), традиционно интересующейся историей аппарата государственного управления Российской империи, в 1984 и 1996 годах были созданы фундаментальные коллективные исследования по ключевым проблемам власти и ее взаимоотношений с обществом в дореволюционной России [23]. Состояние властной пирамиды в них было признано важнейшей составляющей кризиса самодержавия в начале 20 века. В работах обобщен большой фактический материал, касающийся проектов преобразования института губернаторства, и в связи с этим показаны недостатки данного института как с точки зрения ведомственного, так и социального подходов к изучению истории местного управления. Данные работы, появление каждой из которых стало настоящим событием в историографии темы, во многом подытожили достигнутые на втором этапе результаты научных изысканий.

Конечно, причисление к советской исторической науке работы «Власть и реформы», вышедшей

в свет в 1996 году, условно. Не вызывает сомнений, что авторы труда во многом вышли за рамки рассматриваемого этапа развития отечественной науки. Однако обобщающий характер исследования и отсутствие на тот период конкретно-исторических трудов по проблеме, созданных в постсоветской России, объективно связывают указанную работу с заключительным этапом советской историографии института губернаторства.

В это же время рядом ведущих отечественных специалистов был поставлен вопрос о необходимости и перспективности в научном отношении углубленного изучения истории местных учреждений управления Российской империи, изучения практических механизмов принятия решений и их реализации властными структурами [24].

Таким образом, достижением заключительного этапа развития советской научной историографии стало фактическое восстановление преемственности по отношению к дореволюционному периоду в отечественной исторической науке. На конкретно-историческом материале исследователи подтвердили выводы о неэффективности и во многих отношениях слабости института губернаторства, полученные с помощью применения формально-юридического подхода. Крайности в оценке губернаторства, присущие догматическому этапу, были, в основном, преодолены. В анализе проблемы установилось господство двух подходов к изучению истории местного управления – ведомственного и концепции социальных этажей. Они взаимодополняли друг друга и позволили достичь новых значительных результатов в исследовании института губернаторства. Сформулированные подходы активно используются в российской исторической науке и в настоящее время, хотя и не господствуют в ней безраздельно.

В то же время советская историческая наука не сформулировала корректного и однозначного определения понятия «губернаторская власть». Не были систематизированы, а следовательно, и не определены полностью механизмы власти губернатора, то есть способы принятия и практического осуществления его решений. Ведомственный и социальный подходы к изучению истории местного управления, каждый из которых имеет свои преимущества в зависимости от цели исследования, делят органы, подчиняющиеся губернатору, на несколько групп, не позволяя, таким образом, исследовать данные учреждения управления системно. Необходимость решения этих назревших проблем является насущной задачей современной исторической науки.

Список использованной литературы:

1. Ленин В.И. Борьба с голодающими // Полное собрание сочинений. – 5-е изд. – Т. 5. – С. 279-280.
2. Ерошкин Н.П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. – М.: Учпедгиз, 1960. – 417 с.; Ерошкин Н.П., Куликов Ю.В., Чернов А.В. История государственных учреждений до Великой Октябрьской социалистической революции. – М.: Высшая школа, 1968. – 368 с.; Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – 2-е изд., исправл. и доп. – М.: Высшая школа, 1968. – 368 с.; Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Высшая школа, 1983. – 352 с.; Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Высшая школа, 1997. – 500 с.
3. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Высшая школа, 1983. – С. 224.
4. Ожегов С.И. Словарь русского языка. – 6-е изд. – М.: Советская энциклопедия, 1964. – С. 731.
5. Зырянов П.Н. Крах внутренней политики третьенеюньской монархии в области местного управления (1907-1914). Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. – М., 1972. – С. 195.
6. Там же. С. 430.
7. Зырянов П.Н. Социальная структура местного управления капиталистической России (1861-1914 гг.) // Исторические записки. – Т. 107. – М.: Наука, 1982. – С. 295-296.
8. Там же. С. 285.
9. Там же. С. 237.
10. Зырянов П.Н. Российская государственность в 19 – начале 20 века // Свободная мысль. – 1995. – №8. – С. 115.
11. Шумилов М.М. Губернская администрация и органы центрального управления России во второй половине 19 века: Учебное пособие к спецкурсу. – Л.: Изд-во ЛГПИ, 1988. – 88 с.; Он же. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. 19 в. – М.: Прометей, 1991. – 218 с.
12. Шумилов М.М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. 19 в. – М.: Прометей, 1991. – С. 23, 188.
13. См., например: Там же. С. 188.
14. Шумилов М.М. Губернская администрация и органы центрального управления России во второй половине 19 века: Учебное пособие к спецкурсу. – Л.: Изд-во ЛГПИ, 1988. – С. 4, 32, 43.
15. Там же. С. 30, 50.
16. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в 19 веке. – М.: Мысль, 1978. – С. 213-215.
17. Там же. С. 223.
18. Там же. С. 213-215.
19. Там же. С. 9-13.
20. Там же. С. 80-86.
21. Зырянов П.Н. Социальная структура местного управления капиталистической России (1861-1914 гг.) // Исторические записки. – Т. 107. – М.: Наука, 1982. – С. 284-285.
22. Там же. С. 285.
23. Кризис самодержавия в России. 1895-1917. – Л.: Наука, 1984. – 664 с.; Власть и реформы. От самодержавной к советской России. – СПб.: Дм. Буланин, 1996. – 801с.
24. Шепелев Л.Е. Проблемы источниковедческого и историко-вспомогательного изучения делопроизводственных документов 19 – начала 20 в. // Вспомогательные исторические дисциплины. – Т. 16. – Л.: Наука, 1985. – С. 51; Аврех А.Я. Царизм накануне свержения. – М.: Наука, 1989. – С.10; Ковальченко И.Д. Теоретико-методологические проблемы исторических исследований. Заметки и размышления о новых подходах // Новая и новейшая история. – 1995. – №1. – С. 10.