

РАЗВИТИЕ НОВЫХ ПОДХОДОВ К ИЗУЧЕНИЮ ИНСТИТУТА ГУБЕРНАТОРСТВА КОНЦА XIX – НАЧАЛА XX в. В СОВРЕМЕННОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ИСТОРИЧЕСКОЙ НАУКЕ

В статье выявляются и анализируются новые подходы к изучению института губернаторства конца XIX – начала XX в., возникшие в последние годы в отечественной исторической науке. Формулируются основные результаты, полученные с их помощью.

История государственного управления в России представляет собой крупную научную проблему, интерес к которой всегда был стабильно большим, а в последние годы, 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 особенностей его функционирования и развития не представляется возможным адекватно интерпретировать и использовать двухсотлетний опыт империи по управлению регионами.

Институт губернаторства в Российской империи прошел несколько стадий развития, претерпел в XVIII–XX 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 внутренний стандарт империи в области местного управления. Анализ отечественных работ, посвященных функционированию института губернаторства в интересующих нас хронологических и территориальных рамках, позволяет, на наш взгляд, выделить четыре крупных периода в его изучении, отличающихся друг от друга методологическими установками и перечнем исследуемых проблем. Условно их можно определить следующим образом: 1) формально-юридический период (1892–1917); 2) период фактического забвения тематики (1917–1960); 3) период формирования двух подхо-

дов к дореволюционной истории системы местного управления (1960–1996); 4) период поиска новых путей изучения института губернаторства (с 1996 года) [1].

Рассмотрению новых подходов к изучению института губернаторства конца XIX – начала XX в., возникших на четвертом этапе изучения проблемы, и посвящена настоящая статья.

К 1996 году в анализе проблемы установилось господство концепции социальных этажей и ведомственного подхода к изучению истории местного управления, взаимодополняющих друг друга. 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. Оба этих подхода мы называем традиционными для отечественной исторической науки, поскольку они имеют давнюю историю использования и широко применяются исследователями.

Современный период в изучении проблемы характеризуется обращением внимания большого количества исследователей непосредственно к институту губернаторства и поисками в связи с этим новых подходов к его изучению. Концепция социальных этажей и ведомственный подход к истории местного управления на современном этапе перестают безраздельно господствовать в отечественной исторической науке.

В 1996 году редакцией журнала «Вестник Московского университета» совместно с Институтом социальных и политических технологий был проведен круглый стол по проблеме «Губернаторство в России: история, современность и перспективы». На нем констатировалось, что проблема губернаторства заслуживает специального

исследования [2]. Профессор Историко-архивного института Российского государственного гуманитарного университета А.Д. Степанский, отмечая наличие идеализации дореволюционного опыта в публицистической литературе конца 1980-х – начала 1990-х гг., поставил вопрос о том, что «важнее проанализировать, почему не стало губернаторов, чем рассуждать о том, чем они прославились» [3].

В 1996 году группа исследователей организовала круглый стол на тему «Российская империя и ее регионы», по результатам которого был сделан вывод о необходимости выработки новых подходов к изучению поднятых в ходе обсуждения проблем. Для этого был организован постоянно действующий семинар «Региональные процессы в имперской России», который объединил усилия специалистов в разных областях гуманитарного знания, знакомых с региональной спецификой. Три сессии этого семинара в 1996-1997 гг. позволили издать сборник научных статей «Имперский строй России в региональном измерении (XIX – начало XX века)» [4]. В концептуальной статье А.В. Ремнева и П.И. Савельева «Актуальные проблемы изучения региональных процессов в имперской России», выполняющей в сборнике роль введения, в качестве актуальной комплексной задачи была сформулирована целая программа по изучению «содержания административной региональной политики» империи. Ученые увидели в ней следующие компоненты, требующие первоочередного исследовательского внимания: «определение административно-территориального устройства региона, разработка и внедрение принципов организации государственного механизма по управлению регионом и меры по формированию бюрократического персонала органов местного управления и самоуправления..., изучение «техники» государственного управления, определение общих принципов организации государственных институтов, а также выяснение мотивов и методов устранения устаревших управленческих элементов и структур» [5]. Поставленные задачи, на наш взгляд, в полной мере применимы и к институту губернаторства, являвшемуся одной из ключевых властных структур в территориальных рамках каждого региона.

Дальнейшая разработка заявленной тематики была продолжена на сессиях международного семинара «Империя и регион: российский вариант». Семинар продолжил исследование имперской те-

матики, акцентировав внимание на изучении механизмов, методов и управленческих технологий, обеспечивавших устойчивость и долговечность Российской империи. Один из инициаторов создания семинара профессор А.В. Ремнев (Омский государственный университет) сформулировал регионально-управленческий исследовательский подход к изучению империи и реализовал его применительно к Сибири и Дальнему Востоку. Подход основан на тезисе о том, что длительная устойчивость Российской империи объяснима именно с позиции поливариантности властных структур, многообразия управленческих форм, асимметричности и разнопорядковости связей различных народов и территориальных образований [6]. Ученый сделал вывод о том, что для каждого регионального образования в России было характерно «имперское поглощение... путем создания унифицированных управленческих структур». Таким образом, каждая область Российской империи в перспективе должна была перейти к устройству губернаторской власти согласно «Общему Учреждению Губернскому» [7]. Одновременно А.В. Ремнев пришел к выводу о том, что на восточных окраинах России, «в условиях, когда интерес центральных властей к азиатским регионам продолжал носить импульсивный характер, ...местная администрация была сильнее заинтересована в стабильности, в четких ориентирах и приоритетах (и даже плановности) их освоения». Разница во взглядах на окраинные проблемы центральных и местных властей угрожала управленческой унификации империи [8]. Это противоречие являлось основой развития системы местного управления, и института губернаторства в частности, на окраинах Российской империи.

В 1997 году, на волне интереса к отечественному опыту функционирования местного управления, коллектив сотрудников Российской академии государственной службы выпустил работу «Институт губернатора в России: традиции и современные реальности» [9]. Упор в ней был сделан на современное состояние института глав местных администраций, политико-правовых аспектах его становления в Российской Федерации. Глава, открывшая исследование и посвященная историческому аспекту проблемы, по своему характеру в целом является компилятивной [10]. Автор – С.Л. Гостев – не скрывал этого, называя своими источниками труды «ведущих русских историков разных поко-

лений и научных школ» [11], в первую очередь, работы сторонников формально-юридического и ведомственного подходов. Однако именно в этой главе впервые в исторической науке было использовано понятие «система губернаторской власти» [12]. Несмотря на то, что содержание последнего не было раскрыто ученым, само его применение, на наш взгляд, являлось отражением имеющей место насущной необходимости решения вопроса о механизмах осуществления губернатором своих властных полномочий.

Постановка в 1996-1997 гг. научным сообществом ряда принципиальных вопросов относительно функционирования в Российской империи института губернаторства послужила тем импульсом, который инициировал усиленную разработку многих недостаточно изученных аспектов данной проблемы. Именно в этом направлении выполнена работа Н.П. Матхановой (Институт истории Сибирского отделения РАН). Сосредоточив внимание на анализе высшей администрации Восточной Сибири в середине XIX века (докторская диссертация защищена ею в Новосибирске в 2000 году), она продолжила изучение более общей проблемы, суть которой определила следующим образом: «...Реальное положение, действительные полномочия, круг действий такой ключевой фигуры провинциального аппарата управления, какой был губернатор, не совпадали с фиксируемым законом и инструкциями его статусом, правами и обязанностями» [13]. Эта проблема в отечественной историографии частично была решена в трудах Н.П. Ерошкина, П.Н. Зырянова, М.М. Шумилова. Н.П. Матханова внесла свой вклад в разрешение вопроса, сделав упор на роль неформальных факторов в положении губернаторов. Она выделила систему факторов, влияющих на положение любого российского губернатора: «наличие генерал-губернатора или военного губернатора; региональные особенности социально-экономического характера: существование (или отсутствие) помещичьего землевладения и дворянского самоуправления, размеры казенной собственности, уровень развития частного сектора и влияние его представителей, особенности состава населения; распространение на его губернию земской и судебной реформы; личные качества губернатора» [14]. Значение последнего фактора автор подчеркнула особо, сделав вывод о том, что «именно личность «хозяина губернии» во многом определяла и объем его реальных полномочий»

[15]. Применение концепции неформальных факторов к анализу положения губернского чиновничества позволило Н.П. Матхановой выстроить иерархию этой категории государственных служащих 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 функции самой администрации» [16]. На вершине такой иерархической лестницы оказались секретари и правители канцелярии, а также чиновники особых поручений [17].

В 1998 году Академический правовой университет в рамках публикации серии лекций и учебных пособий выпустил в свет монографию старшего научного сотрудника Института государства и права РАН Л.Е. Лаптевой «Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века)» [18]. Ценность работы заключается прежде всего в обобщении и систематизации законодательных норм, касающихся устройства и функций аппарата государственного управления Российской империи на местах, разработке понятия «регион» применительно к территориям дореволюционной России.

Орловский исследователь А. Еремин в 1998 году поднял немаловажную проблему мотивов и целей, которыми губернаторы начала XX века руководствовались в своей деятельности. На базе материалов деятельности администрации Орловской губернии он пришел к выводу о том, что «идею законности... губернаторы не считали лучшим и основным средством решения многочисленных проблем управления губернией. Роль системообразующей цели выполняло стремление создать или поддержать служебную репутацию» [19].

В 1999 году И.С. Розенталь (Москва) применил к анализу института губернаторства и местного управления сформулированную П.В. Волобуевым и В.П. Булдаковым концепцию системного кризиса Российской империи [20], определяющую остроту этого кризиса как «степень несостоятельности властного начала в глазах народа» [21]. Этот подход предполагает изучение государственных институтов через выявление отношения к ним населения. Анализируя массовые представления москвичей о местной власти в начале XX века, исследователь выявил серьезную и четко прослеживающуюся антибюрократическую составляющую, на-

личие стойкого убеждения «во враждебности бюрократии народу» [22].

Л.М. Лысенко, опираясь на тезис П.А. Зайончковского о том, что «наряду с расстановкой общественных сил, определенной политической системой» на внутреннюю политику страны «оказывают немалое влияние и люди, стоящие во главе администрации», поставила задачей своей докторской диссертации (Московский педагогический государственный университет, 2001) «социально-исторический анализ развития института губернаторства за все двести лет его существования» параллельно с определением основных этапов эволюции данного института [23]. Она подвергла историко-социологическому анализу кадровый состав отечественных губернаторов по таким показателям, как чин, возраст, стаж работы, вероисповедание, образование, служебная карьера [24]. Иными словами, Л.М. Лысенко сделала упор на изучение губернаторов как должностных лиц, а не как институтов управления. Тем самым она системно применила к институту губернаторства социокультурный подход, отдельные элементы которого реализовывались ранее для этих же целей П.А. Зайончковским и П.Н. Зыряновым [25]. Прделанная работа позволила автору сделать вывод о том, что «за двести лет существования института губернаторства в его составе по формальным признакам в целом наблюдались положительные тенденции, связанные с ростом профессионализма, образовательного уровня, повышением правовой культуры, изменением соотношения военных и гражданских начал в деятельности губернаторов в пользу последних. Но со второй половины XIX века это уже не вело к существенно улучшению местного управления, его оптимизации и демократизации, повышению авторитета и влияния губернатора в обществе. Такое положение было обусловлено тем, что страна в XIX веке, а тем более в начале 20-го, нуждалась в принципиально новой системе власти, как в центре, так и в провинции» [26]. Таким образом, в диссертации Л.М. Лысенко в рамках социокультурного подхода к институту губернаторства наряду с решением проблемы кадрового состава губернаторов был поставлен вопрос о несовершенстве организации института губернаторства в целом.

Любопытно, что фактические данные, полученные Л.М. Лысенко, согласуются с конкретно-историческим материалом, содержащимся в фун-

даментальном исследовании Б.Н. Миронова «Социальная история России периода империи». Эволюция бюрократии на протяжении указанного времени, по мнению последнего, проходила в направлении приближения к идеальному типу. Чиновничество развивалось по пути повышения образовательного уровня и профессиональной пригодности, благодаря чему имело накануне 1917 года большой потенциал для дальнейшего успешного функционирования [27]. Однако у Б.Н. Миронова, в отличие от Л.М. Лысенко, этот вывод относится и к управленческим структурам Российской империи, а не только к работающим в них служащим.

Таким образом, четвертый этап научной историографии института губернаторства является логичным продолжением предыдущего этапа и характеризуется, с одной стороны, продолжением конкретно-исторических исследований, создающих необходимую базу для последующего анализа, а с другой – активной разработкой вопросов теоретико-методологического плана.

Среди возникших на современном этапе развития науки альтернативных подходов к исследованию института губернаторства основными на сегодняшний день являются:

- регионально-управленческий;
- концепция неформальных факторов;
- концепция системного кризиса;
- социокультурный.

Первые два из названных выше подходов возникли в региональных научных центрах, последние созданы столичными учеными. Все они, кроме концепции неформальных факторов, не создавались специально для изучения института губернаторства, однако, будучи применены к его исследованию, позволили получить новые существенные результаты в изучении проблемы, которых было бы сложно достичь, работая в рамках традиционных ведомственного подхода или концепции социальных этажей.

Таковы на сегодняшний день основные итоги изучения института губернаторства в 1892–1917 гг. в губерниях, управляемых по «Общему Учреждению Губернскому» (издания 1892 года). Проведенный анализ убеждает, что исследователями проделана большая и разносторонняя работа в различных областях темы. В то же самое время существуют вопросы, на которые не получены ответы в рамках и традиционных, и новых подходов к изучению института губернаторства. Так, отсутствует коррект-

ное однозначное определение понятия «губернаторская власть». Данное словосочетание используется в научной литературе и как синоним личной власти губернатора [28], и как собирательный образ местного управления [29]. В результате не определены полностью механизмы власти губернатора, то есть способы принятия и практического осуществления его решений. Существующие подходы к изучению истории местного управления, каждый из которых имеет свои преимущества в зависимости от цели исследования, не позволяют выделить учреждения, подчиняющиеся губернатору, что не дает возможность исследовать их системно. Безотлагательная необходимость устранения этих назревших проблем, на наш взгляд, с очевидностью встала на повестку дня отечественной исторической науки. Попытку их решения представляет собой структурно-функциональный подход к истории местного управления Российской империи, который позволил рассматривать губернаторскую власть как целостную систему учреждений управления, в которой каждый элемент структуры имел определенное функциональное назначение [30].

Согласно этому подходу под губернаторской властью Российской империи понимается система учреждений управления, состоявшая из губернатора и органов власти, через которые он осуществлял свои функции. Применение этого определения создало возможность комплексного изучения всех элементов системы губернаторской власти, основанного на их прямой или опосредованной подчиненности губернатору. Без опоры на введенное определение понятия «губернаторская власть» оказались невозможными постановка и решение целого ряда принципиальных вопросов – таких, как оценка эффективности существовавшей в разные исторические периоды организации системы губернаторской власти; выяснение влияния результатов ее реформирования на повышение управляемости системы; установление характера отношений между отдельными элементами системы губернаторской власти и не входящими в нее учреждениями, и др. Сама постановка этих вопросов показывает, насколько далеки друг от друга обыденное представление о губернаторской власти и результаты ее сущностного анализа. Возможность приращения нового знания, то есть решения ряда проблем на базе предложенного определения понятия «губернаторская власть», и является, на наш взгляд, обоснованием его корректности.

Применение структурно-функционального подхода к аппарату государственного управления на местах позволило проводить анализ в отношении любого местного учреждения управления Российской империи на предмет его принадлежности к системе губернаторской власти. Анализ показал, что в 1907-1917 гг. эта система не была тождественна системе местного управления. Исследование функций входящих и не входящих в систему губернаторской власти учреждений привело к выводу о том, что эта система была выстроена не вполне целесообразно: реализация многих возложенных на губернатора функций была связана с деятельностью таких управленческих структур, которые или косвенно и относительно зависели от губернатора, или вообще не зависели от него, что резко снижало эффективность губернаторской власти. В частности, с учетом того факта, что казенная палата не подчинялась в решении большинства вопросов губернатору, становится очевидным, что система губернаторской власти не контролировала налоговые сборы и связанные с ними финансовые потоки. Обращает на себя внимание и почти полная неподконтрольность губернатору органов волостного и сельского управления, то есть тех учреждений, от решений которых непосредственно зависела жизнедеятельность и благосостояние абсолютного большинства жителей его губернии.

Изучение организации губернаторской власти как системы показало, что она характеризовалась 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 позволило выделить в структуре губернаторской власти десять ступеней, объединяющих входившие в нее учреждения по степени их включенности в общую систему. Наиболее существенно в нее были включены лишь губернское правление и городская и уездная полиция. Большинство органов управления в исследуемый период были введены в систему губернаторской власти таким образом, что гарантия принятия ими нужного губернатору решения отсутствовала. В результате широта подчиняющихся губернатору учреждений (более полутора десят-

ков) оказалась обманчивой. Степень управляемости системы губернаторской власти самим губернатором была невысокой.

Таким образом, организацию губернаторской власти в последнее десятилетие существования Российской империи нельзя признать рациональной и оптимальной, поскольку эта система, с одной стороны, не включала в себя все необходимые для ее эффективного функционирования учреждения управления, а с другой стороны, не обеспечивала достаточной координации входящих в нее органов власти с деятельностью губернато-

ра. Возложенная на «начальника губернии» ответственность не соответствовала его реальным возможностям.

Параллельное использование как традиционных, так и новых подходов и сопоставление полученных с их помощью результатов при рассмотрении такого сложного явления, как институт губернаторства, представляется целесообразным и продуктивным, поскольку позволяет изучить разные стороны его функционирования и в итоге получить адекватное, а не приблизительное и упрощенное знание о нем.

Список использованной литературы:

1. О первых трех периодах историографии проблемы подробнее см.: Любичанковский С.В. Анализ недостатков губернаторской власти Российской империи в отечественной научной литературе начала XX века // Вестник Оренбургского государственного педагогического университета. – 2002. – №1. – С. 63-77; Злобин Ю.П., Любичанковский С.В. Губернаторская власть Российской империи конца XIX – начала XX вв. в оценке отечественной исторической науки советского периода // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2003. – №1. – С. 13-17.
2. Губернаторство в России: история, современность и перспективы // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. – 1996. – №3. – С. 20.
3. Там же. С. 5.
4. Имперский строй России в региональном измерении (XIX – начало XX века): Сборник научных статей. – М.: 1-й печатный Двор, 1997. – 237 с.
5. Ремнев А.В., Савельев П.И. Актуальные проблемы изучения региональных процессов в имперской России (вместо введения) // Имперский строй России в региональном измерении (XIX – начало XX века): Сборник научных статей. – М.: 1-й печатный Двор, 1997. – С. 12.
6. Ремнев А.В. Региональные параметры имперской «географии власти» (Сибирь и Дальний Восток) // Ab Imperio. – 2000. – №3-4. – С. 343-358.
7. Там же.
8. Там же.
9. Институт губернатора в России: традиции и современные реальности / Под ред. Н.С. Слепцова. – М.: Изд-во РАГС, 1997. – 353 с.
10. Там же. С. 5-43.
11. Там же. С. 43.
12. Там же. С. 41.
13. Матханова Н.П. Полномочия губернатора в XIX веке: закон и жизнь (к постановке проблемы) // Проблемы истории местного управления Сибири XVII-XX веков: Материалы региональной научной конференции, 18-19 декабря 1997. Тезисы докладов. – Новосибирск: Изд-во Государственного архива Новосибирской области, 1997. – С. 25.
14. Там же. С.27-29.
15. Там же. С.30.
16. Матханова Н.П. Формальная и неформальная иерархия губернаторского 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. 157.
17. Там же. С. 165.
18. Лаптева Л.Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). – М.: Изд-во Института государства и права РАН, 1998. – 151 с.
19. Еремин А. Мотивация служебной деятельности губернаторов в начале XX века // Краеведческие записки. – Вып. 2. – Орел: Вешние воды, 1998. – С. 263-264.
20. Волобуев П.В., Булдаков В.П. Октябрьская революция: новые подходы к изучению // Вопросы истории. – 1996. – №5-6. – С.28-38.
21. Булдаков В.П. Имперство и российская революционность (критические заметки) // Отечественная история. – 1997. – №1. – С. 44.
22. Розенталь И.С. Массовые представления о власти: Москва, начало XX века // Армагеддон: Актуальные проблемы истории, философии, культурологии. – Кн. 4 (июль-сентябрь). – М.: Сигнал, 1999. – С. 73, 76.
23. Лысенко Л.М. Губернаторы и генерал-губернаторы в системе власти дореволюционной России. Диссертация на соискание ученой степени доктора исторических наук. – М., 2001. – С. 10, 25.
24. Там же. С. 348.
25. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. – М.: Мысль, 1978. – С. 213-215, 223; Зырянов П.Н. Социальная структура местного управления капиталистической России (1861 - 1914 гг.) // Исторические записки. – Т. 107. – М.: Наука, 1982. – С. 284-285.
26. Лысенко Л.М. Указ. соч. С. 401.
27. Миронов Б.В. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.): В 2 т. – 2-е изд., испр. – Т. 2. – СПб.: Дм. Буланин, 2000. – С. 162-175.
28. Блинов И. Губернаторы. Историко-юридический очерк. – СПб., 1905; Гессен В.М. Вопросы местного управления. – СПб.: Право, 1904; Страховский И.М. Губернское устройство (правительственные учреждения). Из Журнала Министерства Юстиции (сентябрь, октябрь и ноябрь 1913 г.). – СПб., 1913; Шумилов М.М. Губернская администрация и органы центрального управления России во второй половине XIX века: Учебное пособие к спецкурсу. – Л.: Изд-во ЛГПИ, 1988. – 88 с.; Лысенко Л.М. Губернаторы и генерал-губернаторы в системе власти дореволюционной России. Диссертация на соискание ученой степени доктора исторических наук. – М., 2001. – 515 с.
29. Институт губернатора в России: традиции и современные реальности / Под ред. Н.С. Слепцова. – М.: Изд-во РАГС, 1997. – 353 с.; Лаптева Л.Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). – М.: Изд-во Института государства и права РАН, 1998. – 151 с. Аналогичную позицию занимает и американский профессор университета Нью-Мексико Р. Роббинс: Robbins R. The Tsar's Viceroys. Russian Provincial Governors in the Last Years of the Empire. Ithaca and London: Cornell Univ. Press, 1987. – 271 p.
30. Любичанковский С.В. Структурно-функциональный подход к изучению местного управления Российской империи: возможности и перспективы // Клио. Журнал для ученых. – 2001. – №3. – С. 57-60.