

## РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПРЕДЛОЖЕНИЯХ ВЯТСКИХ ГУБЕРНАТОРОВ НА РУБЕЖЕ XIX-XX вв.

В статье анализируются проекты реформы местного административного управления, созданные в 1900-1903 гг. вятскими губернаторами Н.М. Клингенбергом (1896-1901) и П.Ф. Хомутовым (1902-1904). Выделяются черты их сходства и отличия.

Рубеж XIX-XX вв. для Российской империи был ознаменован очередной (после заседаний Кахановской комиссии 1880-х гг.) волной активного обсуждения проблемы повышения эффективности местного государственного управления. Этот процесс был инициирован на самом высоком бюрократическом уровне. Обычно его связывают с Высочайшим манифестом 26 февраля 1903 г. и деятельностью министра внутренних дел В.К. Плеве. Это не совсем верно. Предыстория вопроса такова.

В 1895 г. Государственный совет одобрил предложение министра внутренних дел об объединении на территории Сибири основных коллегиальных органов губернского уровня «в одно высшее в губернии присутственное место, под председательством Губернатора», которое получило название «Губернское Управление» [1, 1 об.]. Соответствующее мнение Государственного совета было утверждено императором 1 июня 1895 г. и получило силу закона [2]. В этом документе, кроме перечисления конкретных мероприятий в сфере переустройства административного управления четырех сибирских губерний, содержалось заключение о том, что одобренный проект «выдвигает другой, еще более обширный и важный вопрос. ...Реформа обещает получить значение не только местное для Сибирского края, но и общее для центральной России». Данный вопрос характеризовался как «имеющий первостепенное значение в смысле упорядочения администрации во внутренних губерниях России» [2].

Такая установка побудила к действиям министра внутренних дел И.Л. Горемыкина. Возглавляемое им ведомство на протяжении 2,5 лет изучало опыт восточной части страны, а 12 февраля 1898 г. в специальном циркуляре

губернаторам объявило о разработке аналогичной губернской реформы применительно к территории центральной России [1]. Министр запрашивал у начальников губерний их «личные... соображения» по проблеме, специально оговорив при этом, что губернаторы не должны быть «стеснены проектируемым (в циркуляре. – С.Л.) планом... реформы, имеющим значение только программы для облегчения рассмотрения дела на местах» [1, 1б) об.-1в)]. Эти заключения предполагалось использовать при создании первоначального проекта переустройства местного управления в департаменте общих дел, который затем должен был быть передан для рассмотрения в особую комиссию при МВД. Итоговый вариант планировалось направить на заключение иных ведомств, а уже потом внести в Государственный совет в законодательном порядке [1, 1б) об.].

Итак, бюрократический механизм разработки губернской реформы предусматривал пять стадий. В течение 1899-1900 г. была реализована первая из них – сбор мнений губернаторов. Среди последних был и вятский начальник Николай Михайлович Клингенберг, чья записка от 8/9 января 1900 г. [3] анализируется ниже. Вторая стадия, связанная с деятельностью департамента общих дел, была пройдена к 1903 году. 30 января 1903 г. последовало императорское распоряжение о переносе обсуждения в Комиссию по преобразованию губернского управления, под председательством министра внутренних дел В.К. Плеве (интересно отметить, что в ее состав вошел и Н.М. Клингенберг, уже могилевский губернатор) [4]. В ходе этой третьей стадии МВД циркулярным письмом от 15 июля 1903 г. вновь запросило у губернаторов отзывы на «журнал занятий» комиссии. И опять подчеркивалось,

что присланные материалы «должны служить только программой при обсуждении вопроса о губернской реформе, и затем от Вашего Превосходительства будет зависеть дополнить их теми соображениями, которые Вы признали бы, согласно условиям местной жизни и указаниям Вашего опыта, необходимыми для успешного выполнения поставленной задачи» [5, 1]. Сбор соответствующих заключений продолжался до 1 октября 1903 г. Среди корреспондентов комиссии был и новый вятский губернатор Павел Федорович Хомутов, чья записка также анализируется в данной статье [6]. К 1904 г. итоговый проект в недрах МВД был создан, стал известен общественности, вызвал массу критических замечаний [7] и, в конечном итоге, был положен «под сукно».

Таким образом, период с 1895 по 1904 г. следует рассматривать как целостный этап в развитии российской государственности, характеризующийся активной проработкой вопроса о реформе местного административного управления центральной России. Основной принцип, положенный в основу создаваемого проекта еще в 1895 г., не изменился и к 1904 г.: объединение губернских коллегий в одно учреждение, под председательством губернатора. Записки вятских начальников Н.М. Клингенберга (1896-1901) и П.Ф. Хомутова (1902-1904), направленные ими своему руководству в 1900 и 1903 гг., были созданы в едином контексте указанных выше событий и процессов. Это делает корректным сопоставление содержания данных документов с целью, во-первых, выяснить позицию глав Вятской губернии по вопросу о реформе, во-вторых, выявить степень ее схожести с точкой зрения на ту же проблему руководства других губерний Уральского региона [анализ оренбургского и уфимского проектов реформы 1898-1903 гг. дан в статьях: 8; 9; 10].

Поставленные задачи определили выбор исследовательского метода. Им стал контент-анализ, который, изучая структуру текста (его отдельные смысловые единицы), выгодно отличается от традиционных способов его исследования. Последние обычно обращают преимущественное внимание на

резольтивную (выводную) часть документа в ущерб другим компонентам содержания. Это связано с особенностями человеческой психики, которая не может удержать в зоне своего внимания большое количество данных одновременно, если они не формализованы до определенного уровня. Нужный уровень схематизации обычно характерен для резольтивной части документа, а не для описательно-констатирующей. Контент-анализ позволяет избежать иллюстративного подхода к источнику и учесть максимально большее количество элементов текста, причем результаты анализа становятся воспроизводимыми, то есть могут быть проверены другими исследователями.

Перед тем, как перейти к изучению содержания самих записок, считаем важным подчеркнуть, что эти документы не являлись еще объектом пристального внимания историка. О.Н. Богатырева в своей монографии вкратце, в рамках одного абзаца, пересказала предложение Н.М. Клингенберга об объединении канцелярии губернатора, губернских правления и присутствия, ошибочно отнеся его к 1898 г., а не к 1900 г. и допустив фактическую ошибку с точки зрения содержания: проект предполагал создание центрального губернского органа управления из 12, а не из 8 отделений [11, 191-192]. Записка же П.Ф. Хомутова вообще не изучалась. Она вводится в научный оборот впервые.

Изучение текстов вышеназванных документов позволило выделить в каждом из них три типа инвариантных средств, использованных авторами: 1) суждения о существующей системе местного административного управления; 2) определение стратегических целей преобразования; 3) описание тактики их достижения. Такая структура была типична и для других проектов реформы, принадлежавших уральским чиновникам.

В записке Н.М. Клингенберга содержатся 9 суждений о существовавшем порядке вещей, 6 стратегических целей реформы и 32 тактических приема их достижения. Некоторые из них повторяют в разных формах одну и ту же мысль.

Все высказывания Николая Михайловича о современной ему ситуации в сфере мест-

ного управления были направлены на четкое определение его недостатков. Их можно разделить на три группы – замечания по структуре управления, по порядку решения дел в присутствиях, по штатам и окладам. Так, указывалось, что строгое разграничение ветеринарной и врачебной части (в 1899 г. из врачебного отделения губернского правления было выделено ветеринарное [12]) не только «не вызывается необходимостью», но и снижает эффективность, поскольку на практике их деятельность тесно переплетается [3, 4 об.]. Говоря о порядке решения дел в губернских коллегиях, отмечалось, что участие прокурора в заседаниях губернского присутствия по административным делам «не имеет существенного значения», поскольку он мало знаком с крестьянским делом и обычно соглашается с мнением коллег [3, 7]. Аналогичным образом участие в таких заседаниях руководителей казенной палаты и управления государственных имуществ, а также представителя от горного ведомства и председателя губернской земской управы «представляется очевидно излишним», поскольку рассматриваемые дела не затрагивают интересов казны [3, 7 об.-8]. Остановившись на проблеме штатов и окладов, автор проекта признавал, что губерния испытывала «полный недостаток» в специалистах-техниках, работавших в строительном отделении губернского правления [3, 5 об.], что два т.н. «непременных члена» губернского присутствия перегружены делами [3, 6], что учреждение в губернском по земским и городским делам присутствии названной выше должности, которая бы всецело отвечала за делопроизводство, просто необходимо [3, 9]. Наконец, заявлялось, что из-за малого жалования в чиновники особых поручений при губернаторе «идут только молодые люди, совершенно неопытные и причем на самое короткое время» [3, 11], что в значительной степени парализует нормальный ход управления.

Основные стратегические цели реформы Н.М. Клингенбергом были определены весьма скромно, без радикализма: образовать губернский центральный орган таким образом, чтобы «не вызывать необходимость ко-

ренных преобразований в составе и порядке решения дел» в тех учреждениях, которые войдут в состав нового органа; определить состав коллегий объединенного органа губернского управления в зависимости от рода рассматриваемых в его отделениях дел; объединить врачебные и ветеринарные дела в ведении одного отделения [3, 2, 4 об.-5]. Не трудно заметить, что указанные цели вытекали из обозначенных выше недостатков местного управления, однако полностью им не соответствовали. В частности, реализация этих целей не решила бы проблему штатов и окладов губернских чиновников.

Наиболее насыщенной частью анализируемой записки является изложение конкретных мероприятий по преобразованию губернской административной власти. Новый центральный орган (под названием «Губернское Управление») должен был состоять из 12 отделений: 1) исполнительного, созданного на базе канцелярии губернатора и не рассматривающего дел коллегияльным путем; 2) административного, на базе двух первых отделений губернского правления; 3) врачебного, на базе ветеринарного и врачебного отделений губернского правления; 4) строительного, на базе одноименного отделения губернского правления; 5) межевого, на базе губернской чертежной; 6) тюремного, на базе тех столов губернского правления, которые занимались соответствующими делами; 7) крестьянского, на базе губернского присутствия; 8) судебного, на базе соответствующих столов губернского правления и губернского присутствия; 9) земского и городского, на базе губернского по земским и городским делам присутствия; 10) воинского, на базе губернского по воинской повинности присутствия; 11) распорядительного, на базе соответствующего губернского комитета; 12) хозяйственного, на базе секретарской части, архива и типографии губернского правления [3, 3 об.-10, 38 об.-41].

В рамках этого структурирования неожиданным выглядело предложение о создании единого судебного отделения. Оно не вытекало ни из перечисленных недостатков местного управления, ни из сформулированных целей реформы, ни из циркуляра МВД от 12

февраля 1898 г. В компетенцию нового подразделения должны были войти вопросы о предании суду, привлечении к ответственности, наложении административных взысканий на всех должностных лиц, подведомственных губернской администрации [3, 6 об.]. Таким образом, фактически предлагалось сделать крупный шаг по пути создания специализированного органа административной юстиции, о необходимости которого особенно много говорилось в дореволюционных неправительственных кругах после 1-й русской революции [13-16] (завершение процесса создания административной юстиции приходилось на декабрь 1916 – май 1917 гг.) [17, 170]. Думается, данное предложение Н.М. Клингенберга было вызвано главным образом неудовлетворительной постановкой дела в губернских правлениях, опасностью появления неформального объединения чиновничества этого учреждения и работников полиции [18].

Проектом предусматривалось, что каждое отделение будет иметь свою особую коллегию для разрешения текущих дел. И только наиболее важные решения будут выноситься на обсуждение и утверждение общего присутствия [3, 2 об.-3]. Таким образом, закреплялась определенная децентрализация механизма губернского управления. Заметим, что она также не была зафиксирована как стратегическая цель реформы.

Для соблюдения единого направления в управлении предусматривалось, что губернатор будет являться председателем не только общего присутствия, но и низших коллегий. Кроме того, в каждую из них в обязательном порядке должен был входить вице-губернатор [3, 3-3 об.]. Анализ составов частных коллегий, предложенных в проекте, позволяет заключить, что, несмотря на формальное равенство начальников отделений между собой, глава административного отделения выделялся на первый план. Он входил в состав присутствий не только непосредственно подчиненного ему подразделения, но и врачебного, строительного, крестьянского, судебного отделений [3, 3 об., 5, 5 об., 8-8 об.]. Такое управленческое решение действительно могло служить дополнительной мерой по

достижению не формального, а органического единства нового губернского центрального органа, который бы проводил через все свои отделения действительно согласованную политику.

В записке специально оговаривалось, что назначение начальников отделений производится решением министра внутренних дел, но при этом должно быть обязательно обусловлено соответствующим представлением губернатора, причем было зафиксировано правило, согласно которому, если первое предложение начальника губернии по кандидатуре подчиненного ему должностного лица «не будет уважено», он имеет право на подачу второго представления [3, 11]. Кроме того, предусматривалось право губернатора по собственному усмотрению перемещать начальников отделений одного на место другого [3, 11]. Все это должно было обеспечить большую управляемость нового центрального органа со стороны его председателя.

Наконец, важное место в проекте занял вопрос о служебном положении чиновников губернского управления. Указывалось, что должность главы отделения должна быть V класса (а не VI, как это имело место быть [19]), для того, чтобы сравняться с губернскими чиновниками других ведомств [3, 10 об.]. Как известно, каждому классу соответствовали определенные служебные привилегии (командировочные, пенсии и др.). К проекту был приложен «предполагаемый штат Вятского Губернского Управления» [3, 38 об.-41], из которого следовало, что планировались и другие новшества подобного рода, не оговоренные в самом тексте. Так, например, должности делопроизводителей переводились из VIII класса в VII, а их помощников – из IX в VIII. Предусматривалось и значительное повышение окладов: начальникам отделений – с 1400-1800 руб. в год до 2500 руб., делопроизводителям – с 750 до 1500 руб., их помощникам – с 400 до 1000 руб. (это мероприятие было реализовано только с изданием закона от 23 марта 1912 г. [20]). Таким образом, повышение окладов и служебного положения губернских чиновников было одной из тех стратегических целей реформы, кото-

рые по каким-то причинам (возможно, из-за опасения в отказе) не были сформулированы в явном виде.

Обратимся теперь к анализу записки вятского губернатора П.Ф. Хомутова. Он будет проведен по той же схеме, что и проект Н.М. Клингенберга.

В записке содержатся 13 суждений о существующей системе местного управления, 7 стратегических целей реформы и 41 конкретное предложение по их достижению. Как и в предыдущем документе, некоторые из них повторяют в разных формах одну и ту же мысль.

Большинство высказываний Павла Федоровича о современной ему ситуации в сфере местного управления были направлены на подчеркивание недостатков последней. Как и в случае с документом 1898 г., их можно разделить на три группы – замечания по структуре системы управления, по порядку решения дел в присутствиях, по штатам и окладам. Однако содержательная сторона каждой из выделенных групп была гораздо более насыщена, чем у Н.М. Клингенберга. Так, говоря о структуре управления, новый вятский губернатор не ограничился указанием на такой достаточно частный вопрос, как вредность «строгости отграничения ветеринарной от врачебной части» [6, 3]. Им было также открыто заявлено о том, что губернское правление утратило свое определенное законом значение именно из-за изъятия в предшествующий исторический период (1860-1870-е гг.) из его компетенции целого ряда дел с передачей их в ведение других учреждений, что привело на практике к раздробленности местного административного управления [6, 1]. Характеризуя порядок рассмотрения дел, П.Ф. Хомутов указал на чрезмерную централизацию в отношениях МВД, губернского правления и нижестоящих органов [6, 2-2 об.]. Кроме того, был сделан вывод о том, что «замена начальника отделения одного другим» в случае отсутствия чиновника на рабочем месте «на практике оказывается очень неудобной», поскольку руководство оказывается в руках неспециалиста [6, 4]. Остановившись на проблеме штатов и окладов, губернатор подчеркнул, что «ны-

нешние штаты Губернского Правления совершенно не соответствуют современным потребностям» и при этом «оклады всех без исключения чинов (данного учреждения. – С.Л.) ...резко отличаются своим малым размером сравнительно со всеми другими ведомствами» [6, 5 об.]. Предельно четко для такого рода документов указывалось, что размер жалованья столоначальников и их помощников (750 руб. и 400 руб. в год соответственно) «положительно затрудняет приискание на эти должности дельных работников» и создает условия для большой «текучности» кадров [6, 5 об.]. Более того, даже оклад непременных членов губернского присутствия (2500 руб. в год, тогда как советник губернского правления получал 1800 руб.) оценивался П.Ф. Хомутовым также как «не соответствующий современным потребностям» [6, 6]. Сказано было в записке и о несправедливости такого порядка, при котором чины губернского правления по своим служебным правам и преимуществам находятся ниже членов губернского присутствия [6, 6].

Все вышеизложенное заставляет признать, что проект 1903 года отличался от документа 1900 года большей откровенностью и резкостью суждений.

Важно отметить, что П.Ф. Хомутов, характеризуя состояние местного административного управления, не только высказал критические замечания в его адрес, но и указал на те моменты, которые следовало бы поддерживать, а не уничтожать, которые, в общем и целом, оправдали себя. Речь идет о статусе губернского правления. Автора записки полностью устраивали те «значение и власть» названного учреждения, как они были определены в законе [6, 1 об.-2], и, как было показано выше, он призывал к расширению его компетенции, дабы название «высшего в губернии места» было более оправдано. Специально оговаривалось, что «существующий порядок вступления, движения и исполнения дел в Губернском Правлении, указанный в Инструкции МВД 1865 г., применяется на практике с успехом», «не мешает ни скорости, ни правильности решения дел» [6, 6 об.-7]. Это чрезвычайно важный момент, который в корне противоречит сло-

жившемуся в исторической науке стереотипу о том, что губернские правления во второй половине XIX – начале XX в. исчерпали свой потенциал [подробнее об этом см.: 21, 36, 118-122].

Цели реформы вытекали из представлений губернатора о недостатках и достоинствах системы местного административного управления, а частично даже выходили за их рамки. В первый из указанных блоков входили следующие стратегические установки: губернское правление должно быть сохранено как высшее учреждение в губернии, и следует расширить его компетенцию [6, 1]; порядок производства дел в обновленном губернском правлении не следует подвергать коренным изменениям [6, 1 об.]; необходимо перераспределить полномочия между МВД и губернским правлением в пользу последнего [6, 2 об.]; полезным будет объединить ведение ветеринарных и врачебных дел в одном органе [6, 3]. Во второй блок стратегических целей входили следующие: нужно «ограничить по возможности тесным кругом» коллегиальный порядок решения дел, а в вопросах, «относящихся собственно до управления губернией, личные распоряжения губернатора поставить на первый план» [6, 6 об.]; следует провести «облегчение занятий Губернатора» [6, 7].

Таким образом, в записке П.Ф. Хомутова был фактически поставлен вопрос о необходимости усиления власти губернатора путем освобождения его, по мере возможности, от необходимости работать в коллегиальном режиме. Такая позиция будет в дальнейшем характерна для государствоведов этактического направления, таких, например, как Н.А. Зиновьев, И.М. Страховский [22, 4, 8-9; 23, 104-105, 136].

Вместе с тем следует отметить, что сформулированные в проекте цели не касались штатов и окладов губернского правления, то есть на уровне целеполагания проблема их несовершенства не ставилась. Однако, как и в случае с документом 1900 г., на уровне изложения конкретных предложений по реформированию местного административного аппарата управления эта ситуация компенсировалась с лихвой.

П.Ф. Хомутов предлагал присоединить к губернскому правлению следующие коллегии: присутствие по воинской повинности, распорядительный комитет, присутствие по фабричным и горнозаводским делам, тюремный комитет, а также попечительство над исправительным арестантским отделением [6, 1 об.-2]. Заметим, что речь шла не об объединении вышеназванных коллегий в новом центральном органе, как в записке Н.М. Клингенберга, а об обновлении именно губернского правления за счет упразднения других учреждений. При этом, в отличие от министерской комиссии, губернатор не считал нужным присоединять к правлению статистический комитет и архивную комиссию, так как научный характер их деятельности, по его мнению, не соответствовал практическому направлению работы губернского правления [6, 1 об.].

В итоге, новое губернское правление должно было состоять из семи отделений: 1-го и 2-го распорядительных (созданных на базе 1-го и 2-го отделений «старого» губернского правления), воинского (на базе губернского по воинской повинности присутствия), фабрично-заводского (на базе губернского по фабричным и горнозаводским делам присутствия), врачебного (на базе врачебного и ветеринарного отделений губернского правления), техническо-строительного (на базе строительного отделения губернского правления с присоединением всех дел «по технической части» – телеграфного, электротехнического и др.), межевого (на базе межевого отделения губернского правления и губернской чертежной) [6, 2 об.-3]. Оговаривалось также, что губернатор должен иметь право передавать дела из одного отделения в другое для равномерного их перераспределения и распределять по отделениям канцелярских чинов, писцов и денежные суммы на хозяйственные потребности [6, 3 об.].

Одновременно с этой структурной реформой из ведения губернского правления должны были быть изъяты дела, «не имеющие общего характера» и в которых его «участие сводится к соблюдению одной формальности». Их конкретный перечень приведен в записке [6, 2], как и список тех вопросов, ко-

торые, по мнению П.Ф. Хомутова, следовало передать из ведения МВД в сферу компетенции губернского правления [6, 2 об.]. Внутри губернского правления также предусматривалась передача ряда вопросов из компетенции губернатора к вице-губернатору и начальникам отделений, от вице-губернатора – к начальникам отделений [6, 5-5 об., 7-8].

Главы отделений губернского правления вместе с вице-губернатором вводились автором проекта в полном составе в общее присутствие данного учреждения, которое получило название Губернского Совета. Председательствовал в нем по-прежнему губернатор [6, 4]. Однако в каждом из отделений должны были быть образованы и свои «особые присутствия» – для обсуждения и решения менее важных дел, то есть тех, которые не касаются эпидемий, сомнений в интерпретации законов, споров о подсудности, жалоб на неправомерные действия должностных лиц, вопросов вознаграждения за принудительное отчуждение земельной собственности [6, 4-4 об.]. При этом вводилось правило, согласно которому коллегиальному рассмотрению подлежат только те дела, которые затрагивают «правовые отношения отдельных лиц, казны и общественных групп» [6, 4 об.]; все остальные вопросы решались либо властью губернатора непосредственно, либо им же, но после предварительного обсуждения в Губернском Совете, либо вице-губернатором или соответствующим начальником отделения [6, 4 об.].

Важное место в «тактическом» блоке записки П.Ф. Хомутова было отведено штатам и окладам. Предусматривалось возрождение должности ассессора, который заменил бы собой секретаря «старого» губернского правления, но при этом еще и замещал бы выбывшего по каким-либо причинам руководителя любого отделения [6, 4, 5 об., 7]. Предлагалось приравнять всех начальников отделений «по правам, обязанностям и служебному положению... к нынешним Непременным Членам Губернского Присутствия», то есть к V классу по должности [6, 3 об.-4, 6], и повысить их оклад с 1400-1800 руб. до 3000 руб. в год [6, 6] (даже после повышения жалова-

нья в 1912 г. эта сумма равнялась только 2500 руб. [20]). Следовало увеличить жалованье и всем другим чиновникам губернского правления: делопроизводителям – до 1500 руб., их помощникам – до 750 руб. [6, 8 об.-9]. Класс должности последних также повышался – по той же схеме, которая была в 1900 г. предложена Н.М. Клингенбергом и описана выше.

Таково было содержание записок Н.М. Клингенберга и П.Ф. Хомутова о губернской реформе, отправленных ими в МВД в 1900 и 1903 гг. Обе они принадлежали перу вятских губернаторов, которые имели и вице-губернаторский опыт работы, то есть были близко знакомы с деятельностью как губернского правления, так и ряда других коллегий. Существовало много общего не только между авторами проектов, но и между идеями последних: 1) в обоих документах настаивалось на сокращении числа губернских коллегий за счет их укрупнения; 2) оба автора видели в основе объединенного губернского органа губернное правление и принятый в нем порядок делопроизводства; 3) оба проекта предусматривали введение в данном учреждении коллегий двух типов – общего присутствия и «особых присутствий» в каждом отделении, наличие которых позволило бы более равномерно распределить ответственность между должностными лицами проектируемого органа власти; 4) большое внимание было уделено мероприятиям по улучшению служебного статуса чиновников данного органа.

Вместе с тем между двумя записками были и различия: 1) несколько отличался перечень объединяемых губернских учреждений; 2) проект Н.М. Клингенберга, в отличие от записки П.Ф. Хомутова, предполагал создание относительно автономного общегубернского органа административной юстиции; 3) проект П.Ф. Хомутова, в отличие от записки Н.М. Клингенберга, в открытой форме ставил вопрос о необходимости усиления власти губернатора, то есть существенно дополнял мотивацию преобразования; 4) в последнем из анализируемых документов был предложен конкретный перечень вопросов, решение которых могло бы быть пере-

дано из МВД в губернское правление, от губернатора к другим руководителям губернского правления, наконец, от самого губернского правления к нижестоящим учреждениям. Проект 1903 года в общем и целом производит впечатление более радикального, чем проект 1900 года.

Сравнивая записки вятских губернаторов с аналогичными документами, созданными в Оренбурге и Уфе [24, 25], можно сделать вывод об их принципиальном сходстве и заключить, что все уральские чиновники - корреспонденты МВД в 1898-1903 гг. находились на позиции признания полезности объединения основных губернских коллегий в единое учреждение, на базе именно губернского правления, и необходимости усиления личной власти губернатора. Вопрос о создании на губернском уровне какого-либо пред-

ставительного органа с целью более адекватного восприятия администрацией общественных нужд не ставился. Очевидно, это была мировоззренческая аксиома управленцев высокого ранга, сформировавшихся в условиях самодержавной системы властеотношений. Прослеживается и другая общая черта всех выявленных уральских проектов реформы – их радикализация от 1898-1900 гг. к 1903 г. Это могло быть связано только с ростом проблем в области местного административного управления при отсутствии реальных подвижек в их решении. Как известно, сложившаяся к концу XIX века в этой сфере ситуация не была затронута преобразованиями вплоть до последних дней существования Российской империи, явившись важным вкладом в развитие революционной ситуации на местах.

#### Список использованной литературы:

1. Циркулярное письмо И.Л. Горемыкина губернаторам от 12 февраля 1898 г. // Государственный архив Кировской области (ГАКО). Ф.582. Оп.43а. Д.90. Л.1-1в).
2. Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1895 г. – СПб., 1895. Ст.815.
3. Записка Н.М. Клинингенберга о губернской реформе // ГАКО. Ф.582. Оп.43а. Д.90. Л.2-11, 38об.-41.
4. Журнал Высочайше учрежденной Комиссии по преобразованию губернского управления // Центральный государственный исторический архив Республики Башкортостан (ЦГИА РБ). Ф.И-9. Оп.1. Д.655. Л.54-75об.
5. Циркулярное письмо В.К. Плеве губернаторам от 15 июля 1903 г. // ЦГИА РБ. Ф.И-9. Оп.1. Д.655. Л.1-1об.
6. Записка П.Ф. Хомутова о губернской реформе // ГАКО. Ф.583. Оп.603. Д.607. Л.1-9.
7. Усиление губернаторской власти. Проект фон Плеве. С предисловием П.Струве и с приложением дела орловского губернатора Неклюдова. – Париж: «Освобождение», 1904.
8. Любичанковский С.В. Проект реформы губернского управления И.М. Страховского // Реформы и реформаторы в России: Сборник статей: Пособие для студентов исторического факультета. – Оренбург: Изд-во ОГПУ, 2003. – С.134-146.
9. Любичанковский С.В. Реформа местного управления России в начале XX века: взгляд из Уфы // Ядкяр (Наследие). Научно-гуманитарный и общественно-политический журнал /АН РБ. – 2005. – №1. – С.112-118.
10. Любичанковский С.В. Проекты реформирования губернского управления Российской империи на рубеже XIX-XX вв.: позиция руководства Южно-Уральского региона // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2005. – №4. – С.9-16.
11. Богатырева О.Н. Эволюция системы местного управления в Вятской и Пермской губерниях (1861 – февраль 1917). – Екатеринбург: Изд-во Уральского университета, 2004. – 458с.
12. Высочайше утвержденное 28 апреля 1897 г. мнение Государственного совета // ГАКО. Ф.583. Оп.603. Д.804. Л.32-35.
13. Законодательные проекты и предположения партии Народной свободы. 1905-1907. – СПб., 1907.
14. Гессен В.М. О правовом государстве. – СПб., 1907.
15. Корф С.А. Административная юстиция в России. – Т.2. – СПб., 1910.
16. Гаген В.А. Административная юстиция. – Ростов н/Д., 1916.
17. Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.): В 2т. – 2-е изд., испр. – Т.2. – СПб.: Дм. Буланин, 2000. – 568с.
18. Любичанковский С.В. Губернское правление как орган административной юстиции (на материалах Урала 1907-1917 гг.) // История государства и права. – 2005. – №5 (в печати).
19. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф.1276. Оп.3. Д.18. Л.335-336.
20. РГИА. Ф.1284. Оп.185. 1910. Д.29. Л.93об.
21. Любичанковский С.В. Структурно-функциональный подход к истории местного управления Российской империи (1907-1917 гг.) / Поволжский филиал Института российской истории РАН. – Оренбург: ИПК ГОУ ОГУ, 2005. – 402с.
22. Зиновьев Н.А. На современные темы. – Вып.5. Министерский проект реформы местного управления. Положение о губернском управлении. Положение об уездных установлениях. Заключение. – СПб., 1909.
23. Страховский И.М. Губернское устройство (правительственные учреждения). Из Журнала Министерства Юстиции (сентябрь, октябрь и ноябрь 1913 г.). – СПб., 1913.
24. «В целях объединения местного управления». Записка И.М. Страховского о губернской реформе в России / Публ. С.В. Любичанковского // Источник. Документы русской истории. – 2000. – №6. – С. 5-13.
25. Записка И.Н. Соколовского о губернской реформе // ЦГИА РБ. Ф.И-9. Оп.1. Д.655. Л.4об.-20об.