

ПРОЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГУБЕРНСКОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ НА РУБЕЖЕ XIX-XX вв.: ПОЗИЦИЯ РУКОВОДСТВА ЮЖНО-УРАЛЬСКОГО РЕГИОНА

В статье анализируются проекты реформирования губернского управления, созданные в 1898-1903 гг. в среде высшего чиновничества Южного Урала. Выделяются черты их сходства и отличия.

Целью данной статьи является анализ проектов реформирования губернского управления Российской империи, разработанных на рубеже XIX-XX вв. в среде высшего руководства Оренбургской и Уфимской губерний, и их сравнение. Речь идет о двух документах: «Записке о губернской реформе» Непременного члена Оренбургского губернского присутствия И.М. Страховского (1898 год) [1] и «Записке» Уфимского гражданского губернатора И.Н. Соколовского (1903 год) [2]. Оба проекта были отосланы в МВД. Их авторы откликнулись на циркулярные предложения министров внутренних дел И.Л. Горемыкина [3] и В.К. Плеве [4], в которых содержалось разрешение желающим чиновникам выразить личное мнение по проблеме оптимизации губернского устройства.

Поскольку предметом исследования выбраны тексты, для их изучения использован широко применяемый в исторических исследованиях метод контент-анализа. Его суть состоит в том, что, исходя из исследовательской задачи, в изучаемом источнике выделяется набор признаков, характеризующих содержание документа. Для этого текст расчленяется на отдельные смысловые единицы. Затем подсчитывается частота употребления каждой из таких единиц, определяется их роль и место в тексте, устанавливается степень близости и различий между ними. В целях выделения наиболее общего и типичного в изучаемых явлениях, вся совокупность единиц подвергается категориальному синтезу, то есть формируется система ключевых категорий, содержательная интерпретация которых и составляет заключительный этап анализа [5]. Описанный метод позволяет избежать иллюстративного отношения к источнику и учесть большее количество элементов текста, причем результаты анализа воспроизводимы. А это означает, что они могут быть проверены другими исследователями.

Изучение текстов вышеназванных документов позволило выделить в каждом из них три типа инвариантных средств, использованных

авторами. Это, во-первых, суждения о современной авторам системе губернского управления; во-вторых, определение стратегических целей реформы; в-третьих, описание тактики их достижения. Наличие однотипного трехэлементного формуляра у каждого текста делает корректным их сопоставление, выделение в них черт сходства и отличия.

Анализ содержания записки 1898 года по указанной выше схеме позволяет выделить 17 суждений о существующей системе местного административного управления, 21 стратегическую цель реформы и 42 тактических приема их достижения. Рассмотрение выявленных элементов показывает, что многие из них повторяют в разных формах одну и ту же мысль. Это позволяет сформулировать ключевые категории текста, которые в совокупности охватывают содержание каждого из трех блоков документа.

Так, к обобщенным характеристикам современной ИМ. Страховскому системы местного административного управления автор относил следующие семь (в скобках указано количество повторов того или иного положения в тексте): 1) нескоординированная работа органов местного управления (пять раз); 2) неэффективность деятельности местного управления (один раз); 3) многоначалие (три раза); 4) обширность полномочий губернской администрации при фактической невозможности осуществления губернатором всех своих полномочий (четыре раза); 5) вредная для дела малая самостоятельность подчиненных губернатору чиновников (два раза); 6) несовершенная организация уездной полиции (один раз); 7) несоответствие существующей волостной организации значению волости (один раз).

Стратегические цели проекта объединяются в десять интегральных категорий (в скобках указано число повторов при декларировании той или иной цели и число соответствующей этой цели тактических приемов, предусмотренных автором): 1) координация деятельности губернских административных учреждений (5-9);

2) координация деятельности (4-1); 3) оперативность решения дел (4-1); 4) децентрализация (2-4); 5) созидательная деятельность местного управления, ее соответствие местным пользам и нуждам, а также общим задачам внутреннего управления (1-0); 6) соблюдение властями прав обществ и частных лиц (1-0); 7) усиление единоличного начала в управлении (2-2); 8) подготовленность должностных лиц к несению возложенных на них обязанностей (2-4); 9-10) уточнение прав губернатора по отношению к коллегиальным постановлениям (1-1) и единоличным распоряжениям своих подчиненных (1-2); 11) согласование уездного административного строя с губернским (1-4). Пересказ содержания тактических приемов в данной статье не приводится, так как главным является выявление того, насколько достижение поставленных целей подкреплено предложенными тактическими приемами.

Такова в формализованном виде представлена структура текста «Записки о губернской реформе» И.М. Страховского. Ее анализ позволяет прийти к следующим выводам.

Содержание оренбургского проекта не в полной мере соответствует его названию. Автор, с одной стороны, сузил понятие губернского управления до административного управления «в тесном смысле этого слова», предлагая сосредоточиться на преобразовании учреждений ведомств МВД и тех учреждений других ведомств, которые состояли под председательством губернатора [6]. Тем самым он фактически признал, что совокупность этих государственных органов является самостоятельной подсистемой в рамках местного звена управления. Эта интуитивная догадка практического работника находит подтверждение в современных научных изысканиях [7]. С другой стороны, автор расширяет понятие губернского управления, включая в проект реформы раздел о переустройстве уездного и даже волостного уровней власти [8]. Тем самым он подчеркнул целостность административной управленческой вертикали на местах и указал на некоторую искусственность позиции министерства по отделению губернской реформы от уездной.

И.М. Страховскому наиболее серьезной проблемой местного управления виделась «разрозненность» последнего. Автор проекта выделил две составляющие этой проблемы, которым посвятил 8 своих суждений о существующей системе из 17, или более 47%: отсутствие координации между учреждениями при решении вза-

имосвязанных вопросов (обобщающая характеристика №2) и многоначалие в рамках решения одного и того же вопроса управления губернией (обобщающая характеристика №3). Еще 6 характеристик, то есть более 35%, описывали чрезмерную централизацию в местном административном управлении (обобщающие характеристики №4-5).

Десять выделенных интегральных стратегических целей планируемого преобразования не вытекали в полном объеме из перечисленных в документе недостатков существующей системы власти. В частности, в полном отрыве от первого блока текста оказались цели №5-6 (соблюдение властями прав обществ и частных лиц; подготовленность должностных лиц к служебной деятельности). Это может свидетельствовать об известной политической осторожности автора, который решил не раскрывать полностью палитру тех недостатков, которые предложил в конечном счете устранить, дабы не «испугать» резкостью суждений чиновников центрального аппарата министерства.

Кроме того, цель №4 (созидательная деятельность местного управления) являлась настолько неопределенно сформулированной, что ее можно применить буквально к любому мероприятию в сфере административных преобразований. Естественно, что в третьем блоке текста, в котором формулировались конкретные пути достижения целей реформы, данная установка не была раскрыта вообще.

Сформулированная в третьем блоке текста тактика достижения стратегических установок не соответствовала в полном объеме объявленным целям реформы. Это несоответствие проявилось в трех вариантах.

Во-первых, цели №4-5 (созидательная деятельность местного управления и соблюдение властями прав обществ и частных лиц) не получили расшифровки вообще, что позволяет зачислить их в разряд ничем не подкрепленных лозунгов.

Во-вторых, анализ предложенных в записке конкретных путей реализации проекта приводит к выводу о том, что одним из магистральных путей для автора было усиление власти губернатора – но не механическим расширением его и так обширных обязанностей, а перераспределением более несущественных функций в пользу подчиненных чиновников с одновременным увеличением контроля над последними со стороны «начальника губернии». Именно в та-

ком духе были раскрыты цели №6, 8, 9. Кроме того, бесспорно, что предложенные для реализации целей №1 и №3 мероприятия также (косвенно) работали на усиление губернаторской власти, поскольку И.М. Страховским предлагалось передать ряд функций управления из центрального звена государственного аппарата в руки губернатора, а также объединить в Общем губернном управлении, под председательством губернатора, ранее фактически неподконтрольные ему местные учреждения других ведомств. Установка на усиление власти губернатора не входила в число официально заявленных, но в негласном виде присутствовала в записке И.М. Страховского.

В-третьих, среди изложенных оренбургским чиновником конкретных шагов по реформированию губернского управления были такие, которые не имели связи ни с первым, ни со вторым блоками текста документа. Из 42 сформулированных тактических путей таковых было 15, то есть почти третья часть. Они посвящены принципам организации работы бюрократического аппарата на местах. Были подняты вопросы о том, кто должен был готовить дела к рассмотрению в Губернском Совете и вести протоколы его заседаний, как следовало распределить делопроизводителей по отделениям канцелярии, за чей счет должны оплачиваться хозяйственные потребности последней, и т. д. [9]. И если добавить к их общему числу мероприятия, непосредственно направленное на повышение оперативности решения дел (цель №2), шаги по усилению служебной подготовленности чиновников (цель №7), а также учесть, что из четырех конкретных предложений по реформированию уездного управления (цель №10) три были посвящены работе соответствующих канцелярий, становится еще более отчетливо видно, что названной проблеме в проекте И.М. Страховского уделено самое серьезное внимание.

Таково было видение проблемы переустройства местного управления в 1898 году представителем высшего чиновничества Оренбургского губернии – Непременным членом Губернского присутствия И.М. Страховским.

Перейдем к контент-анализу записки Уфимского гражданского губернатора И.Н. Соколовского. Она состоит из 31 суждения о существующей системе губернского управления, 21 стратегической цели реформы и 41 тактического приема их достижения. Систематизация выявленных элементов показала, что, как и в случае с оренбургским проектом, мно-

гие из этих элементов повторяют в разных формах одну и ту же мысль. Поэтому естественно оперировать интегральными категориями, которые приведены ниже.

К обобщенным характеристикам современной И.Н. Соколовскому системы губернского управления автор относил следующие тринадцать (в скобках указано количество повторов того или иного положения в тексте): 1) губернатору не хватает полномочий для эффективного управления губернией (4); 2) центральная власть не имеет механизма точного и полного исполнения ее указаний в губернии (1); 3) общественные учреждения работают малорезультативно, не используя всех своих полномочий в силу субъективных причин (5); 4) обязанности губернатора очень многообразны и масштабны (2); 5) земские начальники работают малорезультативно в силу и субъективных, и объективных причин (4); 6) несогласованность деятельности податных инспекторов и земских начальников (1); 7) земские учреждения сознательно пестуют неблагонадежных лиц, революционных агитаторов (3); 8) губернский статистический комитет работает малорезультативно по объективным причинам (1); 9) деятельность почтово-телеграфной службы малорезультативна по объективным причинам (5); 10) несогласованность деятельности командированного в губернию чиновника Переселенческого управления и Губернского присутствия (1); 11) отсутствие четко предписанной в законе субординации между Непременным членом Губернского присутствия и губернатором (1); 12) многие обязанности губернатора по управлению губерньским правлением излишне мелочны, могут быть передоверены подчиненным (2); 13) командированный в губернию чиновник Переселенческого управления контролирует деятельность Крестьянского банка необъективно, так как получает от этого банка жалованье (1).

Стратегические цели проекта объединяются в шесть интегральных категорий (в скобках указано число повторов при декларировании той или иной цели и число соответствующей этой цели тактических приемов, предусмотренных автором): 1) расширение компетенции местных учреждений путем децентрализации (3-4); 2) губернатор должен единолично управлять всеми местными учреждениями и влиять на решение всех губерньских дел (11-20); 3) правительство должно быть уверено в точности исполнения на местах его предписаний (1-4); 4) создать

условия для решения земельного вопроса в губернии (2-2); 5) установить силами губернской администрации, а не земств предельную норму земского обложения недвижимого имущества (3-1); 6) совместить в одних руках наблюдение, управление и технический контроль над электротехникой (1-1).

Анализ структуры текста записки уфимского губернатора И.Н. Соколовского позволяет прийти к следующим выводам.

Раскрывая существующее положение в системе губернского управления, И.Н. Соколовский преимущественное внимание уделил констатации малой результативности деятельности различных учреждений губернии – как подчиненных, так и неподчиненных напрямую губернатору. Этому сюжету было посвящено 15 из 31 характеристики, то есть почти 50%. Еще 10% описывали неэффективность тех или иных механизмов власти, что в конечном итоге также не могло не означать низкую результативность деятельности. В частности, именно в таком ключе была описана практика деятельности губернатора. В итоге, основной пафос этой части записки может быть сформулирован так: губернские учреждения работают плохо, а губернатору не хватает полномочий для нормализации ситуации.

На первый взгляд может показаться, что И.Н. Соколовский, подобным образом оценивая положение дел, не делал различий между так называемыми «правительственными» и «общественными» (земскими и городскими) учреждениями губернии. Он негативно оценивал результаты деятельности и статистического комитета, и земских начальников, и земских управ, и т. д. Однако принципиальное различие в отношении к перечисленным учреждениям все же было. Оно проявлялось в определении автором причин сложившейся ситуации. Если в отношении общественных органов управления (в первую очередь, земских), а также участковых начальников речь шла и об объективных, и о субъективных причинах (последние автор связывал, главным образом, с идеологическими пристрастиями земцев), то в отношении всех других упомянутых учреждений и служб речь шла только об объективных причинах их неэффективности, связанных с несовершенством механизмов управления.

Выделенные в ходе проведения контент-анализа шесть стратегических целей реформы в полном объеме соответствовали характеристикам, перечисленным в первом из выделенных

нами блоков его записки. Однако, обращает на себя внимание то, что обратного полного соответствия не было, оно лишь частичное. Иными словами, не все зафиксированные в проекте недостатки устранялись в полной мере достижением поставленных целей. В частности, вызывает сомнение, что достижение поставленных целей, носящих управленческий характер, могло бы ликвидировать субъективные причины низкой результативности деятельности местной власти. Между тем, о последних в записке говорится достаточно много.

Более половины сформулированных в уфимском проекте стратегических целей преобразований (только в рамках интегральной установки №2 – 11 из 21) было напрямую связано с усилением власти губернатора. Во многих других целях эта же мысль присутствовала в завуалированном виде. Становится ясным, что именно решение данной задачи начальник Уфимской губернии рассматривал в качестве основного пути повышения эффективности местного управления.

Сформулированная в третьем блоке текста тактика достижения стратегических установок не соответствовала в полном объеме заявленным целям реформы. Это несоответствие проявилось в двух вариантах.

Во-первых, цели №4 и №6 (создание условий для решения земельного вопроса и совмещение в одних руках наблюдения, управления и технического контроля над электротехникой) были расшифрованы таким образом, что предлагаемые для их реализации мероприятия сводились к усилению власти губернатора, то есть к цели №2. Таково, например, предложение переподчинить губернатору независимого министерского представителя по земельному и переселенческому вопросам [10].

Во-вторых, среди предлагаемых И.Н. Соколовским конкретных шагов по реформированию губернского управления были такие, которые не имели связи ни с первым, ни со вторым блоками текста записки. Из 41 сформулированного тактического пути таковых было 9. Их, в свою очередь, можно разделить на три группы – по тем целям, на которые они работали. Первая группа, представленная одним предложением, была направлена на усиление координации местных властей – путем объединения так называемых «специальных отделов» местного хозяйства (строительного, врачебного, телеграфного, фабричного и т. д.) в рамках укрупненного губернского правления [11]. Ясно, что данное меропр-

ятие, в случае реализации, способствовало бы усилению власти губернатора (цель №2), поскольку губернское правление ему полностью подчинялось. Вторая группа, также представленная одним предложением, была направлена на уравнение статуса губернских чиновников, подчиненных и неподчиненных губернатору [12]. Ясно, что и эта мера потенциально работала не только на выравнивание служебных отношений различных чиновников, но и на укрепление позиций губернатора (цель №2), поскольку именно начальники отделений губернского правления «проигрывали» по жалованью и классу должности губернским руководителям иных ведомств (не МВД). Вполне вероятно, что оба вышеназванных предложения не были привязаны к каким-либо четко обозначенным целям именно потому, что рассматривались автором в первую очередь как меры по достижению цели №2.

Наконец, третья группа, представленная семью предложениями, была направлена на усовершенствование организации бюрократического аппарата губернских учреждений [13]. Предусматривалось более четко разграничить функции различных должностных лиц губернского правления, причем с упором на передачу ряда полномочий от вышестоящих чиновников к нижестоящим.

Таково было видение проблемы переустройства губернского управления в 1903 году одним из видных представителей южно-уральского чиновничества – Уфимским гражданским губернатором И.Н. Соколовским.

Результаты контент-анализа текстов двух проектов преобразования одной и той же сферы – губернского управления Российской империи, созданных в среде руководства Южно-Уральским регионом в 1898-1903 гг., позволяют провести их сравнение.

Черты сходства двух проектов:

1. Рассмотренные записки содержали в себе претензию на универсальность, то есть предлагались министерству в качестве проектов губернской реформы для всей европейской России, а не только для Южно-Уральского региона.

2. Оба документа были направлены прежде всего на усиление власти губернатора. Это было не только продекларировано, но и содержательно обеспечено. Более того, предполагаемое расширение полномочий «начальника губернии» было даже большим, чем это было открыто заявлено, поскольку целый ряд мероприятий, преследовавших другие цели, объектив-

но способствовали усилению губернаторской власти. При этом важно отметить, что Оренбургская губерния, в отличие от Уфимской, не была в исследуемый период земской. В данном контексте это означает, что даже на тех территориях империи, где структуры самоуправления были не развиты, объем полномочий губернатора рассматривался как недостаточный.

3. Авторы проектов сочли необходимым оговорить некоторые, на первый взгляд, «технические» правила работы бюрократического аппарата губернии. Изучение конкретного содержания предложений этого рода позволяет утверждать, что в числе стратегических целей намечаемой реформы была и оптимизация порядка подготовки и решения дел в органах управления. Ни в том, ни в другом документе названная цель не была заявлена открыто, но в негласном виде она присутствовала. Таким образом, высшее южно-уральское чиновничество МВД признало бюрократический аппарат серьезным фактором развития системы власти на местах. К началу XX века об этом открыто говорила только оппозиция и научное сообщество [14]. Анализируемые документы показывают, что и высшие чиновники на местах тоже понимали, что такая проблема есть. Они ее не только видели, но и пытались сформулировать пути ее решения. Их предложения, как и следовало ожидать, сводились к мероприятиям административного характера.

4. Обе записки характеризовались вниманием к так называемому «человеческому фактору» как одной из причин негативных тенденций в государственном аппарате. И.М. Страховский отметил настоятельную необходимость повысить подготовленность должностных лиц губернии к несению своих служебных обязанностей, «возбудить и поддерживать в административных чиновниках интерес к теоретическому и всестороннему изучению вверенного им дела» и вообще «местной жизни» [15]. И.Н. Соколовский также не смог пройти мимо фактов, которые указывали на стремление ряда должностных лиц работать на себя, а не на государственные интересы [16]. Позже, в 1909-1913 гг. отдельные высокопоставленные чиновники поставят этот вопрос на обсуждение в открытой печати [17]. Важно отметить, что появление на страницах подцензурных изданий суждений, подобных тем, что содержались в изучаемых проектах, было новым явлением в истории Российской империи (публичные выступления чиновников по поводу со-

стояния государственного аппарата в то время не практиковались [18]).

Черты отличий двух проектов:

1. При обосновании необходимости реформы в записке И.М. Страховского сделано упоминание на несовершенство механизмов управления губернией. Иными словами, была обозначена управленческая проблема и предложены соответствующие решения. Проект И.Н. Соколовского в этой части коренным образом отличается от оренбургского плана, поскольку в нем, наряду с констатацией несовершенства механизмов управления, сделан упор на низкую результативность развития важных отраслей местного хозяйства. Уфимский губернатор выделил пять наиболее «проблемных» сфер на вверенной ему территории: земельный вопрос (борьба с малоземельем, в том числе и путем переселения крестьян), податное дело, статистические исследования, почтово-телеграфная служба, а также политическая неблагонадежность земских деятелей. Таким образом, И.Н. Соколовский шире подошел к вопросу о причинах необходимости преобразований на местах, обозначил не только управленческую, но также социально-экономическую и политическую проблемы региона. Конечно, исправлять существующее положение предлагалось чисто административными методами, и в этом проявилась ограниченность (или политическая осторожность?) автора. Однако принципиальная постановка вопроса в таком ключе, исходящая от представителя губернаторского корпуса, много значила и сама по себе, была нехорошим «звоночком» для правящего режима.

2. И.М. Страховский в своем проекте сосредоточился исключительно на правительственных учреждениях губернии. В отличие от него, записка И.Н. Соколовского затрагивала все основные виды органов власти на местах, причем была направлена на значительное ограничение самостоятельности земского и городского общественного управления, на ликвидацию правовых возможностей проведения им несогласованной с губернатором политики. Таким образом, уфимский проект был радикальнее оренбургского. Конечно, здесь нельзя не учитывать, что вопрос о земстве был обойден молчанием в циркулярном письме И.Л. Горемыкина от 12 февраля 1898 года [19], но был затронут в 1903 году в таком же письме В.К. Плеве [20]. Эти документы не могли не служить для авторов южно-уральских проектов опреде-

ленными ориентирами, очерчивающими границы обсуждаемых проблем. Поскольку Оренбургская губерния не была в исследуемый период земской, может возникнуть впечатление, что отсутствие в проекте И.М. Страховского позиции по указанному вопросу связано именно с данным обстоятельством. Однако необходимо учесть, что сам чиновник объяснял причины иначе: «Начало единства действий настолько важно в сфере управления, что чем шире круг учреждений, который может быть охвачен предстоящей реформой, тем лучше. На этом основании можно бы, казалось, подвергнуть действию этой реформы все учреждения местного управления. Из числа их необходимо, однако, на первых порах изъять земские и городские учреждения общественного самоуправления, ввиду их совершенно своеобразной организации, изменение которой затрагивало бы вопросы, выходящие за пределы простого объединения местного управления» [21]. Из приведенной цитаты, на наш взгляд, видно, что отказ от рассмотрения проблемы взаимоотношений между правительственными и общественными органами власти на местах был связан не с отсутствием у И.М. Страховского необходимых знаний (ведь и губернаторского опыта у него также не было), а с нежеланием затрагивать политический вопрос, что могло затормозить решение управленческой проблемы.

3. Проект оренбургского чиновника отличало наличие «мнимых» целей, то есть таких, для достижения которых не предлагалось никаких конкретных путей. К таковым, в частности, относилась задача по соблюдению властями прав обществ и частных лиц. Проект уфимского губернатора, напротив, не ставил целей, не подкрепленных предложениями по их реализации. И вышеозначенную задачу к числу актуальных И.Н. Соколовский вообще не относил, проблему произвола местных властей не ставил. Таким образом, «начальник губернии» в своей риторике был менее гибок и более прямолинеен в отстаивании собственных интересов, чем его коллега – руководитель более низкого ранга.

4. Коренным образом авторы проектов разошлись во взглядах на Губернский Совет. Идея создания этого органа была не новой. Еще в 1895 году данное учреждение появилось, на основе объединения основных губернских присутствий, в Сибири [22]. В 1898 году министром внутренних дел И.Л. Горемыкиным было высказано мнение о желательности распростране-

ния этого опыта и на европейскую часть России [23]. С тех пор эта мысль постоянно обсуждалась в высоких кабинетах – и В.К. Плеве, и П.А. Столыпина.

И.М. Страховский предлагал заменить разнообразные губернские коллегии одним Губернским Советом, в состав которого должны были войти, на постоянной основе, под председательством губернатора, вице-губернатор, губернский предводитель дворянства, прокурор окружного суда и советники губернского управления [24]. Ведению нового органа подлежали бы все дела, «затрагивающие положительные права казны, общества и частных лиц», разъяснение подчиненным инстанциям смысла законов, разрешение жалоб на постановления низших коллегиальных учреждений [25]. Таким образом, предполагалось достигнуть тесной координации деятельности местных властей разных ведомств. Ясно, однако, что высокий статус членов Совета, полная служебная неподконтрольность некоторых из них губернатору (предводитель дворянства, прокурор) объективно делала его не просто координационным органом, но и специфическим механизмом сдержек и противовесов по отношению к власти губернатора, инстанцией, требующей от последнего согласования своих действий с позицией Совета.

И.Н. Соколовский выступил категорически против учреждения Губернского Совета. Он высказал мнение о том, что новое учреждение «в некоторых случаях будет путями на ногах Губернатора, а в большинстве случаев совершенно ненужным учреждением», поскольку «по существующему закону Губернатор, затрудняясь в решении какого-либо вопроса или желающий осветить его возможно всесторонне, – вправе

собрать какой ему угодно Совет» [26]. Поэтому, делал недвусмысленный вывод Уфимский губернатор, «учреждение Губернского Совета совершенно не желательно» [27]. Таким образом, И.Н. Соколовский отрицал необходимость какого-либо согласования принятых губернатором решений с позицией других ведущих должностных лиц губернского уровня, настаивал на субординационном подчинении, тогда как И.М. Страховский, наделяя губернаторами огромными полномочиями, проектировал и дополнительный рычаг воздействия на него со стороны региональной чиновничьей элиты.

Итак, сравнение анализируемых документов обнаружило, что их авторы мыслили приблизительно в одном направлении, далеком от либерального. Однако видение проблемы губернатором отличалось от позиции губернского чиновника меньшего ранга более прямолинейными, откровенными оценками ситуации и более радикальными предложениями по ее изменению. Это было связано и с разным должностным статусом создателей проектов, и с углублением негативных тенденций в сфере местного управления за период с 1898 по 1903 гг. Поднятые в записках проблемы неоднократно обсуждались в высоких столичных кабинетах (И.Л. Горемыкина, В.К. Плеве, С.Д. Урусова, П.А. Столыпина, Б.В. Штюермера). Но только в 1915 г. была предпринята робкая попытка осуществить некоторые антикризисные мероприятия в этой сфере: «заведование текущими делами» было передано вице-губернаторам, а за начальниками губерний оставлялось «общее руководство управлением» [28]. Эта запоздалая реформа не смогла остановить развал Российской имперской унитарной государственности.

Список использованной литературы:

1. Государственный архив Оренбургской области (ГАОО). Ф. 10. Оп. 1. Д. 175. Л. 44-51; документ опубликован: «В целях объединения местного управления»: Записка И.М. Страховского о губернской реформе в России / Публ. С. Любичанковского // Источник. Документы русской истории. 2000. – №6. – С. 5-13.
2. Центральный государственный исторический архив Республики Башкортостан (ЦГИА РБ). Ф.И-9. Оп. 1. Д. 655. Л. 4-20об.
3. Циркуляр от 12 февраля 1898 года // ГАОО. Ф. 10. Оп. 1. Д. 175. Л. 1-4.
4. Циркуляр от 15 июля 1903 года // ЦГИА РБ. Ф. И-9. Оп. 1. Д. 655. Л. 1-1об.
5. Методология истории: Учебное пособие. – Минск: Изд-во ГЭНИ, 1996. – С.202-203; Буховец О.Г. Социальные конфликты и крестьянская ментальность в Российской империи начала XX века: новые материалы, методы, результаты. – М.: «Мосгорархив», 1996. – С. 89-95.
6. «В целях объединения местного управления»... С. 7.
7. Любичанковский С.В. Структурно-функциональный подход к изучению местного управления Российской империи: возможности и перспективы // Клио. Журнал для ученых. – 2001. – №3. – С.57-60; Он же. Губернское правление в системе gubernatorial власти в последнее десятилетие существования Российской империи (на материалах Урала). – Екатеринбург: Изд-во Уральского университета, 2003. – Глава 1.
8. «В целях объединения местного управления»... С. 11-12.
9. Там же. С. 8-11
10. ЦГИА РБ. Ф. И-9. Оп. 1. Д. 655. Л. 9.
11. Там же. Л. 19.
12. Там же. Л. 20об.
13. Там же. Л.12-13об., 16об., 19об.-20об.

14. См., например: Ивановский В.В. Бюрократия как самостоятельный общественный класс //Русская мысль. 1903. Кн.7. С.1-23.
15. «В целях объединения местного управления»... С.8.
16. ЦГИА РБ. Ф.И-9. Оп.1. Д.655. Л.8.
17. Зиновьев Н.А. На современные темы. Вып.5. Министерский проект реформы местного управления. Положение о губернском управлении. Положение об уездных установлениях. Заключение. СПб., 1909; Берендтс Э.Н. О прошлом и настоящем русской администрации. (Записка, составленная в декабре 1903 года). – СПб., 1913. – 280с.; Страховский И.М. Губернское устройство (правительственные учреждения). Из Журнала Министерства Юстиции (сентябрь, октябрь и ноябрь 1913 г.). – СПб., 1913.
18. Об этом подробнее см.: Любичанковский С.В. Губернаторская власть начала XX века в оценке современников // Клио. Журнал для ученых. – 2003. – №1. – С.102-109.
19. ГАОО. Ф.10. Оп.1. Д.175. Л.1-4.
20. ЦГИА РБ. Ф.И-9. Оп.1. Д.655. Л.1-1об.
21. «В целях объединения местного управления»... С.7.
22. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т.15. №11757. СПб., 1899. С.358-362.
23. ГАОО. Ф.10. Оп.1. Д.175. Л.1-4.
24. «В целях объединения местного управления»... С.10.
25. Там же.
26. ЦГИА РБ. Ф.И-9. Оп.1. Д.655. Л.10-10об.
27. Там же. Л.10об.
28. Государственный архив Пермской области (ГАПО). Ф.36. Оп.5. Д.95. Л.1.