

*И. Т. Шатохин  
Белгород*

## **Кризисные явления в местном управлении Российской империи на рубеже XIX–XX вв.**

Созидание правового государства в современной России невозможно без эффективных органов местного самоуправления, которые бы успешно взаимодействовали со структурами государственного управления на местном уровне. Отечественная история местного управления дает нынешнему поколению политиков и администраторов достаточно примеров удачных управленческих решений, а также может предостеречь от серьезных ошибок. Изучение последних, как свидетельствует устойчивая в нашей стране традиция «неоднократно наступать на одни и те же грабли», приобретает первостепенное значение. Своевременно не устраненные кризисные явления в местном управлении в совокупности с другими проблемами социально-экономического и политического характера привели Российскую империю к грандиозным потрясениям начала XX в. Следует отметить, что важным фактором в возникновении кризисных явлений в местном управлении как столетие назад, так и в настоящее время, является человеческий фактор. Конечно же, нельзя сводить все проявления неэффективной работы местных органов власти к слабости, низкой квалификации, коррумпированности чиновничьего корпуса, так как причинная база этого гораздо глубже и шире. Однако негативные традиции отечественной бюрократии упорно воспроизводятся, несмотря на неоднократные кардинальные ломки социально-экономических и политических основ российской государственности в течении XX в. и значительные изменения социального плана в кадровом составе государственных служащих в ходе этих процессов.

Внутреннее положение России на рубеже XIX–XX вв. характеризовалось нарастанием кризисных явлений в социально-экономической и общественно-политической жизни страны. Одним из ключевых элементов кризисного состояния Российской империи, нашедшего лишь частичное разрешение в результатах первой русской революции, по нашему мнению, были недостатки и противоречия в устройстве и механизме осуществления местного управления. Сама общая схема государственного управления, сложившаяся к началу XX в., была построена на децентрализации вертикали исполнительной власти. Каждое министерство проводило через свои губернские и уездные учреждения не всегда согласованную с другими ведомствами политику. По свидетельству хозяйки популярного политического салона Петербурга А. В. Богданович, в середине 1901 г. тогдашний товарищ министра внутренних дел П. Д. Святополк-Мирский очень метко охарактеризовал несогласованность правительственной политики: «у нас нет в министерствах одного направления..., все министерства изображают из себя кто Францию, кто Германию и т. д., а не единую Россию...»<sup>1</sup>. Иногда это выливалось в жесткую и непримиримую конкуренцию за властные полномочия и прерогативы в сферах пересечения ведомственных интересов. Показательным был конфликт между местными структурами МВД и фабрично-заводскими инспекциями Министерства финансов, который, несмотря на законодательно оформленный компромисс, постоянно реанимировался при обострении рабочего вопроса. Например, фабричные инспекции

пытались сопротивляться «зубатовщине» в начале XX в., опираясь на непримиримую позицию по этому вопросу министра финансов С. Ю. Витте<sup>2</sup>.

Увеличение и усложнение задач государственного управления при интенсивном социально-экономическом развитии последней трети XIX в. неизменно вело к росту числа ведомственных учреждений на местах, которые обладали определенной сферой деятельности и соответствующими властными полномочиями. При том эти учреждения были в гораздо большей мере связаны со своими центральными органами, нежели с местными органами других ведомств. Такое рассредоточение власти, увеличение каналов управленческих связей по линии «центр — губерния — (уезд — губерния) — центр», при отсутствии четкого разделения компетенции между ними как по горизонтали, так и по вертикали, тормозило процесс принятия решений, затрудняло координацию действий местной коронной администрации и органов местного самоуправления<sup>3</sup>.

Ведомственные противоречия зачастую были обусловлены не только объективными причинами, неизменно возникавшими в условиях модернизационного развития страны, но и сугубо субъективными обстоятельствами, многие из которых были обусловлены нерешительностью и непоследовательностью верховной власти. Такое положение дел в полной мере дублировалось на местах. Это понимали многие администраторы начала XX в. Генерал В. А. Сухомлинов в своих мемуарах указал на субъективные составляющие непоследовательности правительственного курса, тайных и явных межведомственных противоречий. «Петербургские клики, вражда великих князей между собой, их ревнивые выходки против высших должностных лиц, междуведомственные трения, хозяйничанье временщиков — все это вело к тому, что накануне государственной катастрофы (первой русской революции — *И. Ш.*) в провинции не только не было никакой согласованности в деле управления страной, но отдельные ведомства явно шли друг против друга»<sup>4</sup>.

Автор приведенных строк был знаком с проявлениями ведомственных трений не понаслышке. Будучи начальником штаба Киевского военного округа, а затем — командующим этим округом и киевским генерал-губернатором, он постоянно работал с различными учреждениями гражданского ведомства, как министерского, так местного уровней. При этом генерал особо указывает, что обострение «межведомственной отчужденности» началось при Николае II<sup>5</sup>.

Обратимся к анализу структуры и механизма функционирования коронных учреждений на губернском и уездном уровне. В рассматриваемый период главной властной фигурой в местном управлении был губернатор — высшее должностное лицо коронного управления в губернии. В общественном сознании губернатор мыслился вторым лицом в государстве после монарха, как его непосредственный представитель и «хозяин губернии»<sup>6</sup>. Будучи чиновником Министерства внутренних дел, губернатор был непосредственным начальником всех местных структур этого ведомства. Он возглавлял все коллегиальные органы губернского управления, обладал большими властными полномочиями надзорного и распорядительного характера в отношении местных учреждений других ведомств, а также в отношении органов земского и городского самоуправления.

Правительство постоянно стремилось к тому, чтобы губернаторы обладали достаточной полнотой власти для проведения в жизнь правительственной политики. Поэтому их полномочия во второй половине XIX в. были значительно

усилены несколькими законодательными актами: в 1866 г. был принят закон об усилении власти губернаторов, в 1876 г. «хозяева губерний» получили право издавать обязательные для местного населения постановления, с 1879 г. главы губернских администраций могли и обязаны были контролировать кадровую политику органов земского и городского самоуправления. Самым же значительным актом в этом ряду стало Положение 1881 г. «О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия». При этом парадоксальным было то, что степень усиления власти совершенно не соответствовала получаемому эффекту. Громадные властные полномочия губернаторов резко контрастировали с практикой использования этих полномочий, так как «хозяева губерний» далеко не всегда имели возможность и стремились воспользоваться этой частью своей власти. Во-первых, значительное число ведомственных нормативных актов, регламентировавших деятельность многочисленных неподчиненных МВД учреждений, стесняли, а порой и сводили на нет, властные полномочия «хозяев» губерний по многим вопросам их компетенции в отношении этих структур коронного управления. Например, только одна обязанность контроля за расходами губернской администрации, предоставленная губернским казенным палатам, нейтрализовала все возможности губернаторов сколько-нибудь серьезно вмешиваться в дела этих учреждений Министерства финансов.

Каждое министерство стремилось быть полностью самостоятельным в осуществлении своей компетенции на местах. Сначала в 1863 г. акцизные управления Министерства финансов лишили значительную часть провинциального чиновничества, в том числе и многих губернаторов, возможности получать взятки от питейных откупщиков. В 1864–1866 гг. созданные в губерниях Контрольные палаты не только ограничили контрольные функции губернаторов по отношению к местным учреждениям министерств, но и имели право ревизии губернских правлений, покончив с нецелевым расходованием и перерасходом средств казны. Затем другие министерства под разными предлогами стали ограничивать вмешательство «хозяев губерний» в дела своих губернских и уездных учреждений. Так, даже чиновников Министерства народного просвещения губернатор не мог единолично наказать или уволить. Таким образом, за пределами компетенции губернаторов к концу XIX в. оказались новые судебные учреждения, прокурорский надзор, контрольные палаты, акцизные управления, отделения государственного банка, таможни, горные управления, техническая часть железнодорожного и почтово-телеграфного ведомств, расквартированные в губернии армейские части.

Во-вторых, губернаторы, отвечая на анкеты комиссии по подготовке изменений в системе местного управления еще в 1870 г., не настаивали на расширении своих контрольных полномочий в отношении местных учреждений других ведомств, кроме того, «многие из них готовы были отказаться от некоторых уже закрепленных юридических прав»<sup>7</sup>. Они прекрасно понимали, что, не имея в губернском правлении достаточного числа компетентных и высоко квалифицированных специалистов, рискованно вмешиваться в дела специализированных учреждений Министерства финансов, Министерства путей сообщений, почтово-телеграфного и других ведомств. Это могло привести к серьезным конфликтам, так как ни один министр не простит такому губернатору посягательств на устоявшуюся практику внутренней автономии, а это значит, что карьера губернатора

окажется под угрозой. Данное обстоятельство, по нашему мнению, было психологическим барьером для решимости глав губернских администраций вмешиваться в дела местного органа другого ведомства. Поэтому, «хозяева» губерний довольствовались лишь общим контролем внешних сторон и конечных результатов деятельности этих учреждений.

Третьей причиной, препятствовавшей превращению губернатора в полномочного «хозяина» губернии, являлось отсутствие свободы в распоряжении финансовыми средствами. Казенные палаты строго отслеживали соответствие расходов всех коронных учреждений их сметам, а контрольные палаты имели право на финансовую ревизию всех структур государственного управления, в том числе губернского правления и канцелярии губернатора. В случае нарушения финансовой дисциплины на чиновников налагались штрафы, а могли привлечь и к судебной ответственности. Это заставляло последних тщательно фиксировать расходы: кому и за что заплачено, а при оплате командировочных расходов, даже губернаторов, выверялись не только маршрут, но и количество верст между населенными пунктами<sup>8</sup>.

Ярким контрастом в этом отношении было финансовое положение губернского земства, которое обладало существенными денежными средствами. Однако распоряжаться этими средствами земство могло только под жестким контролем губернской администрации. Поэтому неудивительно, что «сосредоточившие в своих руках большую часть местных бюджетов, земские управы начинали тяготиться политической зависимостью от безденежных губернских правлений»<sup>9</sup>. Если в 1885 г. земские сборы в 34 губерниях составляли 42,9 млн руб., что представляло собой всего лишь 5,1 % от государственных доходов с этой территории, то в 1911 г. земство располагало уже 170 млн руб., а их доля возросла до 6,6 % в сравнении доходами казны<sup>10</sup>. Соотношение земских сборов и доходов казны в отдельных губерниях могло составлять 1:3, 1:4. Например, в 1901 г. земские сборы в Курской губернии составили 1,2 млн руб., казенное же обложение дало 4 млн руб., а в Черниговской — 3 и 13,4 млн руб. соответственно<sup>11</sup>. И хотя финансовые возможности земства были гораздо скромнее налоговых поступлений в казну, земские средства оставались в губернии, и земство само определяло объекты для вложения этих денег. При этом даже консерваторы признавали хорошую организацию («правильно организованный контроль») и финансовую чистоплотность земских деятелей. «Ни одна губернская управа, с самого основания их, не попала в злоупотреблении, а что качается до уездных управ, то их было ничтожное количество...» — писал обер-прокурору Синода К. П. Победоносцеву товарищ обер-прокурора второго департамента Сената Н. А. Хвостов<sup>12</sup>.

Усиление влияния и авторитета местного самоуправления, амбиции земских лидеров на самостоятельное принятие управленческих решений, подкрепленные постепенно возрастающими финансовыми возможностями, постоянно подпитывали стремление столичной и местной бюрократии к реставрации дореформенных порядков, когда она была безраздельным хозяином положения в сфере управления. Даже сотрудничество «верховой власти с общественностью разных направлений» в период царствования Александра II отнюдь не означало благостных отношений земства и власти всех уровней: 52 % земских ходатайств к правительству удовлетворено не было<sup>13</sup>; земские и общественные деятели 1860–1870-х гг. А. А. Головачев, А. Д. Градовский, Н. М. Коркунов, В. П. Безобразов,

В. Ю. Скалон и др. небезосновательно говорили и писали о постоянном умалении роли и реальных возможностей (даже юридически закрепленных) земства со стороны губернских администраций<sup>14</sup>.

Еще на одну причину того, что «губернатор вряд ли мог стать тем координатором деятельности местных учреждений, который бы обеспечивал единство управления» справедливо указывал М. М. Шумилов. Это — отсутствие на местах, и в целом в государстве, строгой правовой дисциплины, т. е. неукоснительного исполнения духа и буквы закона<sup>15</sup>. Легковесному отношению к закону способствовало и хорошо развитое умение бюрократии выгодного для него толкования законодательства, а также издание огромного числа подзаконных актов, которыми выхолащивалась суть любого самого четкого и внятного закона. Отмеченное положение было известно всем, в том числе и императору. Вот как об этом писал Николаю II в октябре 1904 г. его постоянный корреспондент, коллежский асессор, новгородский дворянин А. А. Клопов: «Мы имеем законы, Высочайше утвержденные, но для нашей администрации они не всегда обязательны и легко обходятся, так как рядом с ними существует целая масса министерских циркуляров и разных толкований, которые иногда совершенно искажают основную мысль данного закона. Мало того, наши министры, пользуясь отсутствием гласности, изменяют нередко, непосредственно своей властью, даже самые функции деятельности наших правительственных учреждений. В силу такого произвола, многие жизненные вопросы у нас разрешаются не по закону, а прямо по усмотрению того или иного министра, а то и губернатора. Все это несомненно деморализует и власть, и население. Вот почему в нашем народе, даже в образованном классе, так мало развит принцип законности. Между тем, он должен лежать краеугольным камнем в жизни каждого благоустроенного государства. Много горя, несправедливости и недовольства порождает такое отношение к законам нашей администрации»<sup>16</sup>.

В этой связи следует отметить и такую важную особенность российского законодательства рассматриваемого периода, как наличие во многих законах, регламентировавших конкретные управленческие механизмы, общих формулировок, отсылочных положений (что и рождало большое количество подзаконных актов, выхолащивавших суть законов), в сочетании с отсутствием четкого разделения властных полномочий между уровнями и органами местного управления и строго очерченных границ «свободного усмотрения администрации». Эти обстоятельства в отношении к земскому и городскому самоуправлению осложнялись тем, что коронная администрация могла вмешиваться в принятие решения этими структурами не только с точки зрения их законности, но и с точки зрения их целесообразности. Все это вместе создавало широкий простор для административного произвола.

Несмотря на то, что к началу XX в. губернатор лично координировал деятельность уже 15 коронных и общественных учреждений и организаций (в до-реформенное время — 10), а также нес ответственность за все другие органы власти, учреждения и организации вверенной ему губернии, его реальная власть была сосредоточена в административно-полицейской сфере управления, но и здесь имели место ограничения. Входявшие в структуру МВД губернские жандармские управления в своей оперативной деятельности работали в тесной связи с местными структурами общей полиции и губернаторами, но не находились в прямом подчинении последних<sup>17</sup>.

Таким образом, соглашаясь с метким выражением современника, можно сказать, что «вся власть местного управления разошлась по частям, либо в центральные учреждения, либо к местным начальникам отдельных частей», а губернатор — «высший представитель государственной власти в местности ... превратился в старшего чиновника одного из министерств...»<sup>18</sup>. Сокращение реальных властных полномочий, по нашему мнению, привело в определенной мере к расшатыванию некогда монолитного психологического стереотипа в сознании губернатора — стереотипа, определяемого правовым статусом полноправного «хозяина» губернии. Это обстоятельство представители местного чиновничества не только понимали, но и пытались в той или иной степени использовать в своих интересах. К началу XX в. большинство чиновников губернских и уездных учреждений всех министерств, кроме Министерства внутренних дел, напрямую не зависели от губернатора. Номинально он мог, конечно, повлиять на назначение, отстранение, перемещение, награждение чиновников других ведомств, однако, руководители местных учреждений всегда имели достаточно возможностей для того, чтобы отстоять такого сотрудника перед своим министром. Это часто делалось, в том числе и министрами, в пику губернатору, как чиновнику другого министерства, и министру внутренних дел, чтобы таким образом продемонстрировать свою независимость, а также с целью поддержания корпоративной солидарности в своем ведомстве.

Выше охарактеризованное поведение чиновников было обусловлено еще и тем, что губернатор являлся «хозяином губернии» только временно, рано или поздно его сменял другой. В начале XX в. средний срок службы губернатора в одной губернии сократился в сравнении с эпохой Александра II с 7 до 3 лет<sup>19</sup>. Поэтому чиновники строили свою карьерную стратегию исключительно через взаимодействие со своим непосредственным начальством. Однако и здесь, как нам кажется, играл свою роль фактор постоянной сменяемости руководителей местных учреждений. Кроме того, сами служащие получали назначения на более высокие должности в других городах Империи. Чиновник, попавший в немилость к губернатору, имел надежную защиту и покровительство своего начальства, мог при первом удобном случае просить перевода в другую губернию или же просто дожидаться отъезда губернатора. Такое положение создавало для чиновника в обычное время определенную гарантию независимого поведения в исполнении своих профессиональных обязанностей и свободы суждений по вопросам общественно-политической жизни страны и региона, а в революционную эпоху психологически открывало дорогу для проявления более определенной оппозиционности, а иногда и для прямых антиправительственных действий.

На негативные стороны такой кадровой политики, при которой чиновники практически всех ведомств коронного управления постоянно перемещались по необъятным просторам Империи, указывали современники, видя в этом причины безответственности, поверхностного, незаинтересованного отношения к порученному им государственному делу. Тот же А. А. Клопов, объясняя непонимание коронной бюрократией «всей важности правильно организованного земского и городского самоуправления», писал Николаю II в июле 1904 г. следующее:

«В настоящее время чиновный мир у нас находится в постоянном движении. Человек не успел ознакомиться с условиями данной местности и нуждами ее и уже торопится идти по служебной лестнице вверх из уезда в уезд, из гу-

бернии в губернию, всюду находясь в качестве гостя, постороннего лица. Такое постоянное метание и погоня за карьерой с одной стороны, а с другой безответственность чиновников отнимают у человека возможность обогатить себя полезными и практическим знаниями и узнать жизнь в ее действительном положении. А между тем они создают и проводят в жизнь известного рода мероприятия, клонящиеся якобы к благу народа»<sup>20</sup>.

Неэффективность осуществления управленческой деятельности на уездном уровне была обусловлена другой особенностью структуры государственного управления. В уездах не сложилось единоначалия, и в рассматриваемый период вертикаль государственной власти на этом уровне приобретала вид нескольких параллельных, а подчас даже пунктирных, линий. Прямым продолжением власти губернатора в уезде был уездный исправник — руководитель полицейской службы. Он обладал некоторыми элементами исполнительной власти, т. к. входил на правах члена по своей должности в различные коллегиальные уездные органы. Например, как в конце XIX в., так и накануне Первой мировой войны, корочанский уездный исправник Курской губернии состоял членом отделения тюремного комитета, училищного совета, присутствия по воинской повинности, присутствия по питейному делу (попечительства о народной трезвости) и возглавлял уездный распорядительный комитет<sup>21</sup>. Однако это было жалкое подобие объема властных полномочий губернатора по отношению к губернским учреждениям других ведомств.

Главой уезда считался предводитель уездного дворянства. И если губернские предводители дворянства, входившие в состав многих коллегиальных органов губернского управления, по своему административно-правовому статусу были вторыми лицами после губернаторов, то уездные предводители в соответствии с действовавшим законодательством обладали правами и полномочиями «хозяев» своих уездов. В отличие от уездного исправника, предводитель дворянства в уездных структурах выступал исключительно в роли руководителя. На рубеже XIX–XX вв. уездный предводитель дворянства руководил земскими собраниями, возглавлял уездный съезд, дворянскую опеку, отделение тюремного комитета, училищный совет, присутствие по воинской повинности, присутствие по питейным делам (попечительство о народной трезвости), землеустроительную комиссию и еще десяток других менее важных комитетов, попечительств и комиссий. Практически все выше перечисленные управленческие функции были по своему содержанию административными функциями коронного управления, а не обязанностями избранного представителя уездного дворянства. Таким образом, предводитель дворянства сосредоточил в своих руках все главные нити управления вверенной ему территории.

В связи с оскудением дворянского хозяйства утрачивались основания и возможности этого корпоративного института на главенство в управлении уездом. Данным фактом некоторыми исследователями объясняется охлаждение интереса уездных предводителей дворянства к управленческой деятельности<sup>22</sup>. Однако отмечаемое ими смещение властного лидерства от предводителя дворянства к уездному исправнику, как мы видим, не имело подтверждения в нормативном перераспределении властных полномочий. Все административные функции уездного предводителя дворянства появились в 60–80-х гг. XIX в. И хотя одновременно набирал вес авторитет уездного исправника (как коронного

полицейского чиновника в уезде, сменившего в 1862 г. избираемого дворянством капитана исправника), однако, он был лишь руководителем полицейской службы. Кроме того, двойственность его положения заключалась в том, что формально непосредственным начальником уездного исправника был губернатор, но в то же время в ежедневной своей практической работе он должен был сотрудничать с уездным предводителем дворянства. Если же между губернатором и уездным предводителем возникали натянутые отношения, то «чуб трещал» у исправника, а иногда ему доставалась и роль «козла отпущения». В уездах с сильными дворянскими корпоративными традициями исправнику приходилось ладить и с земскими начальниками, и с влиятельными дворянскими кланами, так как в случае столкновения с ними уступать и даже покидать уезд приходилось полицейскому чиновнику<sup>23</sup>.

В среде уездных предводителей дворянства своеобразной доблестью считалось «иметь своего исправника», причем это достигалось предводителями либо через «организацию назначения» своего кандидата, либо через приручение и подчинение присланного чиновника. Амбициозные предводители добивались своего, даже вступая в конфликт с губернаторами. Например, новооскольский предводитель князь Н. Ф. Касаткин-Ростовский, обидевшись на курского губернатора П. П. Косаговского за отказ утвердить его кандидата на должность уездного исправника, добился смещения назначенного губернатором исправника, предъявив к нему обоснованные претензии за недостойное полицейского чиновника поведение<sup>24</sup>.

Забываясь об укреплении авторитета уездных предводителей дворянства, правительство не только существенно расширяло их властные полномочия, но и не забывало о внешних атрибутах особого статуса своих агентов. В 1878 г. Александр II повысил чин уездного предводителя в чиновной иерархии с шестого класса до пятого. Однако даже в 1890-е гг. в сфере уездного управления продолжала существовать несколько странная для гражданской службы ситуация. Во всех уездных учреждениях, где одновременно присутствовали предводитель дворянства и исправник, последний всегда находился в подчиненном положении. Таким образом, уездный исправник, часто имевший более высокий классный чин, оказывался в зависимом положении от уездного предводителя дворянства, классный чин которого 2–3 классами ниже. Подобное положение на рубеже XIX–XX вв. было нормой. Более того, наметилась тенденция к уменьшению числа уездов, в которых уездный предводитель имел более высокий классный чин, чем у уездного исправника. Анализ этой ситуации по 15 губерниям (181 уезд) центральной и южной России показывает, что число таких уездов в 1894 г. составляло 79, в 1899 — 75, в 1904 — уже 67<sup>25</sup>. Тем не менее, заслуживают внимание два интересных аргумента. Исправниками были отставные военные или опытные чиновники, которые, будучи состоящими на государственной службе, «не могли пренебрегать (? — *И. Ш.*) служебными обязанностями». Предводители же, председательствуя в большом количестве уездных органов, многими руководили формально, а «с конца XIX века в журналах заседаний различных уездных присутствий Курской губернии вместо председательствующего в них по закону уездного предводителя стали все чаще появляться подписи лиц его заменяющих»<sup>26</sup>.

Возможно в некоторых уездах наблюдались утрата влияния и снижение авторитета предводителя дворянства, что было обусловлено личностными факторами

и тем обстоятельством, что эта категория должностных лиц уездного управления не получала содержания от правительства. В лучшем случае, уездные предводители могли иметь финансовую поддержку со стороны земства или дворянского собрания. В свою очередь исполнение обязанностей по этой должности было сопряжено с существенными затратами личных средств на проведение традиционных для предводителей дворянства представительских мероприятий.

Сохранение на рубеже XIX–XX вв. предводителями своих позиций фактических управляющих уездами обусловлено не только должностным статусом и стремлением использовать его в целях защиты корпоративных интересов помещичьего дворянства, но и их личным авторитетом и добросовестным отношением к исполнению своих обязанностей. Яркими примерами ревностного служения интересам сословия и государства можно считать Л. М. Савелова — предводителя дворянства Коротоякского уезда Воронежской губернии, П. А. Гейдена — предводителя дворянства Опочецкого уезда Псковской губернии, который, несмотря на свой 70-летний возраст, «с удивительной можно сказать щепетильностью, добросовестно исполнял свои предводительские обязанности и поражал всех своей энергией»<sup>27</sup>.

После создания земства, несмотря на подконтрольность МВД, они достаточно быстро приобрели авторитет и стали претендовать на главную роль в управлении хозяйственной жизни уездов. В этих условиях неудивительно, что некоторые уездные предводители, а также наиболее деятельные, при этом часто либерально настроенные, дворяне стремились занять руководящие места в уездных земских управах, обладавших определенными распорядительными и исполнительными функциями, подкрепленными значительной финансовой и материальной базой.

Таким образом, уезды в начале XX в. по соотношению реально реализуемых властных полномочий исправника, председателя земской управы и предводителя дворянства представляли собой довольно пеструю картину: от доминирования одного из представителей указанного триумвирата до жесткого противостояния каждого против каждого или каких-либо коалиций. Вертикаль государственной власти на уездном уровне, как нам представляется, не была замкнута из-за статуса исправника, как полицейского чиновника, и недостатка у него необходимых властных полномочий, а также и из-за совершенно иной природы власти других претендентов — выборного сословного лидера и выборного руководителя всесословного органа самоуправления. Такое положение дел увеличивало количество нерешенных проблем в управлении местным хозяйством, служило постоянным генератором конфликтных ситуаций.

В механизме деятельности учреждений уездного управления был скрыт еще один фактор, не способствовавший эффективному развитию многих сфер местной жизни. По справедливому наблюдению П. Н. Зырянова, в коллегиальных уездных органах коронные чиновники, отвечавшие как специалисты за то или иное профильное направление, не были руководителями, поэтому их мнение при сильном и амбициозном предводителе не имело значения. В силу этого складывалось парадоксальное положение «круговой безответственности»: «правительственные члены присутствий ни за что не отвечали, поскольку они не руководили ими (присутствиями — *И. Ш.*). Предводители тоже ни за что не отвечали, хотя именно они руководили присутствиями»<sup>28</sup>. Если же предводитель мало вникал в дела, прямо не затрагивавшие дворянские корпоративные интересы, то тогда

они решались самим правительственным чиновником или же его подчиненными (столоначальниками, делопроизводителями, бухгалтерами, секретарями и другим чиновниками — исполнителями), а в коллегиальном уездном органе они только формально утверждались. Таким образом, вопросы, подлежащие рассмотрению высшим уездным учреждением готовились и фактически решались не обладавшими такими полномочиями канцелярскими деятелями по их собственному усмотрению и разумению.

Не способствовало росту эффективности и укреплению практических основ коронного управления затаенная вражда практически всех общественных сил России рубежа XIX–XX вв., в том числе поместного дворянства, к российской бюрократии. Это негативное, порой агрессивно-враждебное, отношение к началу XX в. укоренилось в умах и душах представителей либерального лагеря, радикально-революционных групп, консервативно настроенного неслужилого дворянства. На это обстоятельство указывалось и в мемуарах, и в публицистике того времени<sup>29</sup>, то же отмечается и в работах современных российских и зарубежных исследователей<sup>30</sup>. Следует обратить внимание в этой связи на то, что арена прямого противостояния поместного дворянства и бюрократии находилась прежде всего в уездах и губерниях. К концу XIX в. только 30,7 % всех классовых должностей в гражданских ведомствах Империи занимали потомственные дворяне по происхождению (родовое дворянство), большая часть из которых обладала высокими чинами<sup>31</sup>. В губернских и уездных городах основная масса коронного чиновничества была представлена служащими XIV–VI классов, многие из которых были выходцами из недворянских слоев и из обедневших или разорившихся поместных дворян. Поэтому такой состав местного чиновничества был весьма серьезным раздражителем для членов дворянских корпораций, а любой промах, любое неловкое движение центральной или местной власти в отношении поместного дворянства воспринималось с обидой и раздражением.

Усиливала существовавшее в дворянской среде враждебное отношение к чиновничеству зависимость дворянской корпорации от губернатора как в части организационной (необходимость испрашивать разрешение на проведение очередных и чрезвычайных собраний), так и в содержательной части своей деятельности (утверждение повестки дня собраний). Ущербность своего самоуправления дворянство ощущало и в порядке выборов губернских и уездных предводителей. Дворяне губернии могли избрать из своих рядов не самого предводителя, а двух кандидатов, окончательный выбор одного из которых был за монархом. Последний под влиянием аргументации губернатора, министра внутренних дел или иных влиятельных сил мог утвердить второго по числу голосов кандидата, таким образом, проигнорировав мнение большинства. По той же схеме происходили выборы уездных предводителей дворянства, только здесь выбор делал губернатор. В силу этого иногда дворянские группировки шли на хитрости и уловки, пытаясь в пару к явному и желанному лидеру избрать заведомо непроходного для монарха или губернатора кандидата. Например, в 1897 г. при выборах в Воронежском губернском собрании в пару к избранному кандидату С. М. Сомову вместо В. В. Шидловского, не менее популярного и набравшего одинаковое с С. М. Сомовым число голосов, попытались избрать сенатора А. Н. Сомова — «развалившегося, хотя и весьма уважаемого старика». Расчет сторонников С. М. Сомова был прост: при поступлении списка избранных воронежским дворянством кандидатов на рассмо-

трение императора сенатор А. Н. Сомов снимет своего кандидатуру по возрасту и состоянию здоровья, что приведет к автоматическому утверждению племянника сенатора — С. М. Сомова<sup>32</sup>. Так бы и произошло, если бы только С. М. Сомов, будучи губернским предводителем дворянства во время первого своего трехлетия, твердо отстаивал корпоративные интересы, а не угождал губернатору.

Упрочение самоидентификации дворянства происходило через отстранение от государственной власти вообще (несмотря на статусное положение высшего сословия и опоры трона) и от чиновничества, в котором ключевое положение занимали его представители, в частности. Пренебрежительное отношение дворянства к гражданской службе и чиновничеству присутствует в высказываниях, дневниках, публикациях многих выразителей общественного мнения дворянства той поры. Так, по словам известного публициста С. Н. Терпигорева, помещное дворянство если и вынуждено было делегировать своих представителей на средние и низшие должности местного управления, то направляло туда «своих пролетариев и своих инвалидов»<sup>33</sup>. Другой, не менее активный защитник дворянских интересов, П. Б. Бланк в своем политическом памфлете «Об опасностях, угрожающих спокойствию России», раскрывая понимание дворянством российской бюрократии, как злейшего врага благородного сословия, систематически подрывающего его авторитет и экономическое состояние, нелицеприятно аттестует российское чиновничество — «вредное и нечистое сословие»<sup>34</sup>. Натянутые отношения между неслужилым помещным дворянством и чиновниками учреждений местного управления иногда выливалось в открытые жестокие конфликты, доходившие до суда. По данным «Обзоров Курской губернии», из 268 дворян, осужденных Курским окружным судом в 1893 г., и из 212 — в 1899-м, основная масса понесла наказание за «оскорбление частных и должностных лиц»<sup>35</sup>.

Элемент недоверия коронной власти к дворянской корпорации в сочетании с неприязненным отношением дворянства к чиновничеству создали такую политическую и психологическую ситуацию, которая не способствовала формированию и укреплению авторитета местных органов государственного управления, слаженной работе корпоративных институтов, органов самоуправления и коронных учреждений в губерниях и уездах. Существовавшая структура местного управления с включенным в нее органом сословного представительства и местного самоуправления неминуемо формировало конкуренцию и противопоставление интересов государства, дворянства и отдельных территорий. И в этих условиях рождения оппозиционного выразителя общественного мнения в лице всесословных органов местного самоуправления, губернских и уездных предводителей дворянства не могло не произойти. При этом, конечно же, не стоит преувеличивать степень и окраску такой оппозиционности. Оппозиционность дворянских предводителей не шла дальше отстаивания своих корпоративных интересов и не имела радикального накала. Если дворянская оппозиция была по своему политическому вектору правоконсервативной, то политизированные земские структуры были, как правило, местом сосредоточения либерального дворянства, однако и они не являлись радикальными элементами.

Фактором, отягощавшим проявления кризиса в местном управлении, без сомнения, является та «разруха в головах» местной бюрократии, которая зримо проявила себя накануне и в годы первой русской революции. Это стало следствием того, что к началу XX в. в местных коронных учреждениях трудилось

достаточно образованное для своего времени чиновничество, которое если и не понимало всего комплекса причин системного кризиса, то ощущало многие его проявления на себе. «Разруха в головах» российского чиновничества возникла не в одночасье. Несомненно, одним из постоянно действовавших факторов был неустойчивый, шатающийся без определенных правил и закономерностей правительственный курс, обусловленный непоследовательностью действий самого монарха. Если важнейшие политические решения принимались по принципу «кто последний с ним (Николаем II — *И. III.*) говорил, тот и прав» (об этом знал весь чиновный Петербург<sup>36</sup>, а значит и многие, по крайней мере, высокопоставленные чиновники в провинции), то авторитет российского самодержца в глазах его трезвомыслящих слуг постепенно падал.

Другим постоянным и все усиливающимся фактором, размывавшим идеологические устои в сознании российской бюрократии, была образованная общественность, в которую входила и значительная часть «государевых слуг». Принцип «жить в обществе и быть свободным от него нельзя» действовал в этом отношении в полной мере. Осознанно или неосознанно, но в общенациональную и местную общественную жизнь постоянно вовлекались чиновники, читавшие российскую и региональную периодику, обсуждавшие яркие публицистические произведения и события внутривнутриполитической жизни. Парадоксальным, на первый взгляд, является разлагающее влияние на провинциальное чиновничество материалов официальных изданий. Может быть, самые значительные удары по бюрократии, как по представителям ее высшего эшелона, так и в целом по институту чиновничества, наносил своей публицистикой князь В. П. Мещерский. Эффективность разлагающего воздействия на государственных служащих статей и заметок князя заключалась в том, что общество знало о его прочных связях с монархом. Говоря, что чиновники обладают властью «не для притеснения подвластных, а для блага народа», он всю вину за возмущение народа своим положением перекладывал с политики самодержавия на плечи бюрократии<sup>37</sup>. Такие заявления приближенного к монарху общественного деятеля не могли не посеять растерянность и неуверенность в своем будущем в душах верноподданных государевых слуг.

Консервативная и либеральная печать, а порой и публицистика, и листовки революционеров, попадавшие в руки провинциальных чиновников, не только будили мысль, формировали гражданскую позицию, но и часто становились побудительным мотивом к действию. И пусть участие в благотворительных акциях, которыми была весьма богата провинциальная жизнь конца XIX – начала XX вв., было продиктовано христианскими заповедями, следованием моде и хорошему тону, но это был первый шаг в осознании социального кризиса и необходимости его преодоления. Поэтому и неудивительно, что с середины 1890-х гг. наблюдается заметный рост числа всевозможных обществ, имевших целью деятельность не столько во благо участников этих сообществ, сколько во благо неимущих, больных и иных социально обездоленных групп населения. Только в Курской губернии за последнее десятилетие XIX в. было открыто 44 общества, а в 1900–1917 гг. — уже 153. Не менее 20 % учредителей этих объединений состояли на государственной службе, в том числе собственно коронные чиновники (10,9 %), представители администрации (3,0 %), некоторая часть из таких категорий, как «служащие» (6,0 %), «интеллигенция» (7,7 %)<sup>38</sup>. Подобный состав был характерен и для научно-

просветительских обществ других регионов России. По протоколам, заявлениям, адрес-календарям только коронные чиновники составляли 15,9 % членов научно-краеведческих обществ Пермской губернии в пореформенный период. При этом следует иметь в виду, что из более чем половины членов этих обществ (51,1 %), отнесенных исследователем к интеллигенции, значительное число состояло на государственной службе (инженеры, врачи, преподаватели, агрономы, ветеринары, техники и т. д.)<sup>39</sup>. Учитывая, что многие из этих обществ были открыты для свободного посещения, особенно при проведении общественно значимых мероприятий, провинциальные чиновники были здесь частыми гостями. Иногда именно отсюда начинался путь чиновника в либерализм.

Понимание наличия кризисных явлений в местном управлении и необходимости поиска средств для их разрешения было проявлено верховной властью в 1903 г. Однако в той или иной степени на некоторые аспекты реформирования системы местного управления, в том числе и местных коронных учреждений, обращали внимание при обсуждении вопросов крестьянского и дворянского землевладения в Особом совещании для выяснения нужд дворянского сословия под председательством И. Н. Дурново (1897–1900). О необходимости совершенствования механизмов управления на губернском и уездном уровнях говорили и участники местных комитетов Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности (1902–1904)<sup>40</sup>. Работа этих Особых совещаний в очередной раз привлекла внимание правительства к необходимости реформирования местного управления. Поэтому не удивительно, что В. К. Плеве, став министром внутренних дел, добился организации в 1903 г. специальной комиссии для разработки реформы местных органов управления. В состав комиссии были включены опытные администраторы, многие из которых в свое время были губернаторами. Комиссия успела разработать схематический проект нового губернского управления, главными идеями которого были усиление высшей губернской власти, объединение местного управления, упрощение сложного устройства присутственных мест губернского и уездного уровней<sup>41</sup>. После убийства В. К. Плеве новый министр внутренних дел и Николай II не обратились к результатам работы этой комиссии, и она прекратила свою деятельность, а правительство вынуждено было продолжить политику латания дыр через усиление полицейско-репрессивных функций губернской администрации<sup>42</sup>.

Таким образом, накануне первой русской революции система местного управления обладала целым рядом кризисных явлений, которые не позволяли ей содействовать эффективному социально-экономическому и общественному развитию. Уездные учреждения и институты, несмотря на наличие коллегиальных органов, не проводили согласованную политику, что было обусловлено как разной природой происхождения их властных полномочий, так и различием отстаиваемых ими интересов. Номинальные «хозяева губерний» не обладали в полной мере реальными распорядительными возможностями, не имели они и достаточных и компетентных сил для осуществления надзорных функций, все более и более превращаясь в руководителя губернской полиции. Губернские учреждения других министерств страдали от ведомственной разобщенности и конкуренции. Одновременно многие ведомства не имели своих учреждений и агентов в уездах. Коронное чиновничество местных учреждений все больше теряло уважение в глазах населения, а само, в свою очередь, теряло уважение

и почтение к вышестоящим инстанциям. Отсутствие четкой и прогнозируемой правительственной политики и широкое распространение оппозиционной идеологии, в том числе и враждебной существующему государственному строю, формировали ту «разруху в головах» государственных служащих, которая весьма благоприятна для целей революционеров в условиях социальных потрясений.

В полной мере нараставшие кризисные явления в местном коронном управлении проявились уже в революционном 1905 г., когда в МВД вынуждены были сделать неутешительный вывод: «губернаторы... не отдают себе ясного отчета в серьезности происходящих на их глазах явлений, ...в решительные моменты они теряются и принимают действия, напротив, способствующие расширению беспорядков»<sup>43</sup>. Вывод, сделанный министерством постфактум, о слабости губернаторского корпуса был известен российской общественности и власть предержащим. Рисуя идеал губернатора, известный общественный деятель и корреспондент Николая II так писал в своей газете «Гражданин»: «Одной личной энергии недостаточно для губернатора, без обладания тактом, выдержкой и равновесием губернатор, который под предлогом усиления власти является в губернии кричать: я вам покажу, я вам задам, — а на другие проявления власти, кроме поднятых кулаков, не способен, вреднее губернатора слабого»<sup>44</sup>.

Глава правительства С. Ю. Витте, характеризуя позиции различных социальных групп накануне 17 октября 1905 г., прямо указывал на невозможность надежной опоры абсолютизма на этот слой, так как «чиновники, видя близко многие порядки в канцеляриях и систему протекционизма, развитую в царствование Николая II до гигантских размеров, стали против режима, которому служили»<sup>45</sup>. Подтверждает слова С. Ю. Витте и министр финансов В. Н. Коковцов. Определяя политическое положение в провинции во время работы первой Государственной думы, он дает описание того напряжения, с которым обсуждались в Совете министров телеграммы губернаторов. В них с тревогой отмечалось, «что губернаторы не могут ручаться за поддержание порядка и предупреждают о возможности самых крайних последствий. Говорилось также и о брожении, охватившем низшую чиновничью среду, и почти отовсюду слышалось о том, что успокоение, наступившее было после подавления московского восстания, сменяется проявлениями открытого революционного брожения, какое нельзя устранить никакими мерами»<sup>46</sup>.

Растерянность и недоумение охватывали губернаторов, когда они, продолжая твердо отстаивать интересы самодержавия, узнавали о кардинальном изменении правительственного курса, как это было с Манифестом 17 октября 1905 г. Вот как характеризует состояние местных властей в те революционные дни в своих воспоминаниях вице-директор Департамента общих дел МВД С. Н. Палеолог.

«Манифест 17 октября 1905 г. застал врасплох нашу губернскую администрацию и военные власти. Никто не был подготовлен к этому акту, а первоначальные разъяснения директивы из центра, в особенности председателя Совета министров Витте, носили более чем уклончивый характер. Каждый понимал “свободу” по-своему. Во многих местах растерявшееся начальство, боясь не угодить Петербургу, готово было сдать власть зазнавшимся революционерам. Дошло до того, что пермский губернатор А. П. Наумов случайно принял участие в каком-то многолюдном шествии и к губернаторскому дому подошел вместе с революционной толпой, неся в руках красный флаг, насильно ему по дороге навязанный. Это не

анекдот. Наумов имел гражданское мужество немедленно о происшедшем с ним несчастье прислать подробное телеграфное сообщение министру внутренних дел, и я был автором всеподданнейшего доклада Государю с ходатайством об увольнении Наумова, по несоответствию от занимаемой им должности»<sup>47</sup>.

Вполне успешный, хотя и непопулярный, в мирной обстановке губернатор<sup>48</sup>, А. П. Наумов волей обстоятельств под давлением агрессивной толпы был вынужден выполнить ее противоправные требования. Как человек чести, он сообщил об этом инциденте своему начальству. Конечно же, восстановление пошатнувшегося авторитета власти в губернии<sup>49</sup> требовало, в том числе, и замены губернатора, так как никакие репрессивные меры не могли вернуть подлинное уважение к чиновнику такого ранга, который был публично унижен.

Минский губернатор П. Г. Курлов получил официальный текст Манифеста 17 октября уже после того, как он был растиражирован и распространен частным образом. Это дало ему основание потом с горечью писать, «что революционные партии заботились гораздо больше об осведомленности своих провинциальных товарищей о положении дел, чем министерство внутренних дел — губернаторов»<sup>50</sup>. Ярославский губернатор А. П. Рогович, получив Манифест 17 октября, подал в отставку из-за несогласия с правительством<sup>51</sup>. Это яркие свидетельства того, насколько верховной властью было потеряно управление страной. Такое положение дел не могло не стать питательной почвой для идейного шатания коронных служащих. Это рождало в их умах и душах недоверие к самодержцу, затаенную обиду к представителям высшего эшелона власти.

Психология поведенческих стереотипов особенно в условиях революционных событий всех чиновников, кроме чиновников МВД, по отношению к губернатору, олицетворявшему и реально защищавшему самодержавие, заключалась в тайной или явной отстраненности. Иногда такие оппозиционеры действовали открыто и решительно, демонстрируя обществу и особенно революционному лагерю отсутствие единства власти, и, тем самым, расшатывая ее устои. Старшая дочь П. А. Столыпина приводит интересный пример подобной ситуации, характеризующий взаимоотношения ее отца — саратовского губернатора — с местными чиновными оппозиционерами накануне первой русской революции. «С войной (русско-японской, в первой половине 1904 г. — *И. Ш.*) наступило для папа еще более трудное время, тем более что в рядах администрации было очень далеко до единомыслия в политическом отношении. Так, занимающий видный пост управляющего отделением Крестьянского банка Зерен убеждал крестьян, что им нечего покупать земли у помещиков, так как все равно земля скоро будет вся принадлежать народу. Прокурор Судебной палаты Макаров явно и не стесняясь выражал свое враждебное отношение к папа»<sup>52</sup>.

Так, если в отношении саратовского губернатора П. А. Столыпина некоторые губернские администраторы открыто фрондировали, то в условиях революции минский прокурор Бибилов прямо потребовал от губернатора П. Г. Курлова передать власть в руки судебного ведомства после того, как последний принял весьма жесткие меры для «водворения порядка» в губернском центре<sup>53</sup>.

Объективно цели и задачи революции были направлены против российской бюрократии, как силы, осуществлявшей государственное управление от имени и по поручению самодержца, как силы, стоявшей на пути революционных действий. Верность присяге и требуемое законом исполнение своих функциональ-

ных обязанностей ставили чиновничество перед необходимостью использовать свои властные полномочия для борьбы с любыми проявлениями антиправительственных и антимоноархических устремлений. В силу этих причин, независимо от реальных действий правительства и его агентов, революционный лагерь позиционировал бюрократию как главного своего противника, при этом зачастую она отождествлялась с самодержавием. Поэтому неудивительно, что террористические акты революционных радикалов были направлены против представителей правительства — «убивали “за должность”». В 1905 г. было убито 20 губернаторов. В 1906 г. погибли тверской, самарский и симбирский губернаторы, варшавский генерал-губернатор, петербургский градоначальник. В 1906 г. было убито 768 и ранено 820 представителей и агентов власти. А всего за период с 1901 по 1911 г. от революционного террора пострадало около 17 тыс. чел., среди которых около половины были государственными служащими<sup>54</sup>.

Утрата веры в могущество и незыблемость самодержавия в ходе первой русской революции у значительной части провинциального чиновничества разрушила психологические основы службы «за совесть», по убеждению. Доминирующим психологическим стимулом становилась служба «за страх», но не перед монархом и вышестоящей пирамидой государственного аппарата, а перед бушующей революционной толпой, перед радикальным террористическим подпольем. Теперь страх стал определять место чиновников в общественно-политической жизни. Тысячи случаев покушений на жизнь государственных служащих формировали уродливую атмосферу страха и неопределенности, которую ярко характеризовали многие современники. Вот как об этом писал сын убитого в декабре 1906 г. лидера правых в Государственном совете графа А. П. Игнатъева: «Что ни день, надевай мундир с траурной повязкой и поезжай на панихиду, то по одному, то по другому генералу или сановнику... Теперь же грустные православные песнопения только усиливали мрачное настроение правящих кругов, еще не оправившихся от страха, вызванного революцией»<sup>55</sup>.

Понимание ими того, что коронная власть не в состоянии разрешить многие серьезные социально-экономические проблемы, низкий уровень жизни подавляющего числа самих государевых слуг, а с началом революции — полное неведение о пределах отступления верховной власти перед революционной стихией, ее неспособность защитить своих слуг от насилия и террора, сформировали благоприятные условия для кризиса верноподданнического сознания государственных служащих в российской провинции. Из всех зафиксированных в Центральном Черноземье революционных выступлений государственные служащие принимали участие в 128 из 301 случаев (42,5 %) <sup>56</sup>. Когда в ходе первой русской революции на арену борьбы вышли политические партии для участия в выборах в Государственную думу, некоторая часть чиновников открыто заявила о своих политических взглядах. Хотя политизированные идеи осознанно разделялись немногими провинциальными чиновниками, но это были, прежде всего, высокообразованные представители среднего руководящего звена и общественно активных специалистов. При этом следует заметить, что демонстрация своих либеральных политических пристрастий, в некоторых случаях бравадование своим политическим радикализмом, было своеобразной модой революционной эпохи.

Верховная власть, несмотря на дарованные политические свободы, искало способы ограничить или даже исключить участие коронных чиновников в дея-

тельности политических партий. Государственные служащие по распоряжению П. А. Столыпина не должны были занимать, по крайней мере, руководящие посты в местных правых организациях, дабы не отвлекаться от основной работы. Вместе с тем, в циркуляре П. А. Столыпина от 14 сентября 1906 г. чиновникам запрещалось участие не только в «явно революционных» политических партиях, но и в партиях, обнаруживших «стремление к борьбе с правительством»<sup>57</sup>. Однако такой подход премьер-министра разделялся в тот период далеко не всеми представителями правительства, которые обращали внимание на политические воззрения своих подчиненных только тогда, когда политика начинала мешать качественному исполнению ими служебных обязанностей. Много позже Б. А. Васильчиков — главноуправляющий Управления землеустройства и земледелия в правительстве П. А. Столыпина — пришел к печальному заключению, что вряд ли «такая ширина взглядов и либеральное отношение “царского правительства” к политическому диссидентству в среде чиновничества были правильны». А внутренняя суть такой позиции правительства и монарха, по его мнению, была обусловлена вовсе не их великодушием, а слабостью и недалекостью<sup>58</sup>. Либерализм правительства в отношении безбрежной политизации коронного чиновничества приводил к тому, что верховная власть во всех ее проявлениях теряла авторитет и среди населения, и в глазах государственных служащих.

Жестоко подавив все вооруженные выступления в 1905–1907 гг. и утвердив новый политический режим — третьеиюньскую монархию, правительство не считало проблему реформирования системы местного управления первостепенной, однако, осознавало необходимость ее разрешения. Об этом, прежде всего, свидетельствует изменение правительственного курса по отношению к земству. Рассмотрению противоречивых тенденций этого в целом прогрессивного и прагматичного курса П. А. Столыпина посвящена не одна страница монографии Е. М. Петровичевой<sup>59</sup>. Председатель Совета министров последовательно ориентировал членов своего кабинета, весь состав МВД и губернаторов на конструктивную работу с земством с тем, чтобы сначала де-факто, а потом и де-юре максимально увязать усилия коронной администрации и органов местного самоуправления для совместного решения насущных вопросов социально-экономического развития регионов и страны в целом. В русле этого курса в структуре МВД было создано особое земское бюро, целью которого являлось установление широкой обратной связи с земскими структурами. Специалисты, работавшие в этом бюро, не только всегда были готовы квалифицированно проконсультировать приезжавших в столицу земцев по любому сложному вопросу земской деятельности, но и оказывали практическое содействие при решении вопросов, относящихся к компетенции других ведомств. В бюро была создана такая деловая и доброжелательная атмосфера, что земские деятели вскоре стали рассматривать его как «собственную штаб-квартиру». Это обстоятельство несомненно способствовало установлению «добрых отношений» между земцами и совсем недавно «ненавистным им Министерством внутренних дел»<sup>60</sup>.

В правительстве П. А. Столыпина разрабатывались и другие проекты: предполагалось создать целый ряд новых министерств, значительно сократить функции Министерства внутренних дел, оставив за ним лишь те обязанности, которые непосредственно были связаны с осуществлением охраны правопорядка и внутрен-

ней безопасности государства. Передавая значительную часть своих властных полномочий другим министерствам, П. А. Столыпин считал возможным многое делегировать местному самоуправлению — земскому и городскому<sup>61</sup>. Стратегической целью этих преобразований должна была стать эффективная система государственного управления, построенная на основе усовершенствования губернской и уездной коронной администрации, на переподчинении губернатора правительству, на перемещении центра административно-распорядительной деятельности из губернии в уезд, на организации широкого сотрудничества с органами местного самоуправления, на создании судебно-административных учреждений. К сожалению, противодействие дворянской оппозиции, категорически несогласной с подчинением уездного предводителя дворянства, как начальника уезда, коронной администрации, было поддержано в Государственном совете, и проект был отклонен<sup>62</sup>. Трагическая гибель реформатора не позволила осуществить задуманное, а его приемники вновь оставили эту проблему без должного внимания. В итоге, разрыв между устаревшей системой местного управления и буржуазной социальной модернизацией страны после 1905 г., в совокупности с другими, не преодоленными составляющими системного кризиса, привели государственный строй Российской империи к краху в 1917 г.

### Примечания

- 1 *Богданович А. В.* Три последних самодержца. М., 1990. С. 270.
- 2 См.: *Витте С. Ю.* Воспоминания, мемуары: В 3-х тт. Т. 1. М.; Мн., 2002. С. 328–329.
- 3 *Ремнев А. В., Савельев П. И.* Актуальные проблемы изучения региональных процессов в императорской России // Имперский строй России в региональном измерении (XIX – начало XX века). Сборник научных статей / Отв. ред. П. И. Савельев. М., 1997.
- 4 *Сухомлинов В. А.* Воспоминания. Мемуары / Редакция, предисловие, комментарии А. М. Лукашевича. Мн., 2005. С. 161.
- 5 *Сухомлинов В. А.* Указ. соч. С. 162.
- 6 *Федосюк Ю. А.* Что непонятно у классиков или Энциклопедия русского быта XIX века. М., 2004. С. 71.
- 7 *Шумилов М. М.* Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. XIX века. М., 1991. С. 123–124.
- 8 *Павлова Г. В.* Воронежская губернская администрация (губернское правление и канцелярия губернатора) в 60-х гг. XIX – начале XX в.: Дис. ... канд. ист. наук. Воронеж, 2004. С. 135.
- 9 *Карпачев М. Д.* Земство в политической системе пореформенного самодержавия // Вехи минувшего: Ученые записки исторического факультета. Вып. 2. Липецк, 2000. С. 104.
- 10 *Дядиченко А. Н.* Доходы и расходы Черниговского земства за последние 25 лет // Земское дело. 1911. № 6. С. 527.
- 11 *Кравцова Е. С.* Местные налоги в России на рубеже XIX–XX столетий (на примере Курской губернии) // Бартеневские чтения. Материалы I научной конференции по проблемам региональной истории. Липецк, 2000. С. 158; *Дядиченко А. Н.* Указ. соч. // Земское дело. 1911. № 15–16. С. 1105–1107.
- 12 К. П. Победоносцев и его корреспонденты. Воспоминания. Мемуары: В 2-х т. Мн., 2003. Т. 2. С. 308.
- 13 *Миронов Б. Н.* Социальная история России периода империи (XVIII – начала XX в.): В 2-х т. СПб., 2003. Т. 2. С. 220.
- 14 См.: *Верещагин А. Н.* Земский вопрос в России (политико-правовые аспекты). М., 2002.
- 15 *Шумилов М. М.* Указ. соч. С. 21.
- 16 Цит. по: *Крылов В. М., Малеванов Н. А., Травин В. И.* Тайный советник императора. СПб., 2002. С. 288.
- 17 *Перегудова З. И.* Политический сыск России (1880–1917 гг.) М., 2000. С. 112.
- 18 *Страховский И. М.* Губернское устройство (правительственные учреждения). СПб., 1913. С. 51.

- 19 *Марасанова В. М.* Местное управление в Российской империи (на материалах Верхнего Поволжья). М., 2004. С. 152–153.
- 20 *Крылов В. М., Малеванов Н. А., Травин В. И.* Указ. соч. С. 270.
- 21 Памятная книжка Курской губернии на 1892 год. Курск, 1892. С. 127–132; Курский Адрес-календарь. 1911 год. Курск, 1911. С. 284–297.
- 22 *Зырянов П. И.* Социальная структура местного управления. 1861–1914 гг. // Исторические записки. Т. 107. М., 1982. С. 277; *Иваненко А. О.* Уездное управление в России второй половины XIX – начала XX века (на примере Курской губернии) // Юг России в прошлом и настоящем: история, экономика, культура. Материалы междунар. науч.-практ. конф. Белгород, 1998. С. 55.
- 23 *Зырянов П. И.* Указ. соч. С. 275; *Новиков А.* Записки земского начальника. СПб., 1899. С. 113.
- 24 *Плетнев И. Т.* Воспоминания шестидесятника // Русская старина. 1915. № 11. С. 1063–1064, 1066.
- 25 Анализировалось соотношение классовых чинов уездных предводителей дворянства и уездных исправников в Смоленской (12 уездов), Тульской (12), Калужской (11), Владимирской (13), Нижегородской (11), Пензенской (10), Рязанской (12), Черниговской (15), Полтавской (15), Харьковской (11), Екатеринославской (8), Тамбовской (12), Воронежской (12), Курской (15) и Орловской губерниях (12) по: Адрес-календарь. Общая роспись начальствующих и прочих должностных лиц, по всем управлениям в Российской империи на 1894 год. СПб., 1894. Ч. 2. С. 28–286; Адрес-календарь. Общая роспись начальствующих и прочих должностных лиц, по всем управлениям в Российской империи на 1899 год. СПб., 1899. Ч. 2. С. 32–336; Адрес-календарь. Общая роспись начальствующих и прочих должностных лиц, по всем управлениям в Российской империи на 1904 год. СПб., 1904. Ч. 2. С. 32–342.
- 26 *Иваненко А. О.* Указ. соч. С. 55.
- 27 *Шаповалов В. А.* Дворянство Центрально-Черноземного региона России в пореформенный период. М.; Белгород, 2002. С. 185–186; *Савелов Л. М.* Из воспоминаний. 1892–1903. Воронеж, 1996; *Васильчиков Б. А.* Воспоминания. М., 2003. С. 146.
- 28 *Зырянов П. И.* Указ. соч. С. 276.
- 29 См.: *Шитов Д. Н.* Воспоминания и думы о пережитом. М., 1918; *Белокопский И. П.* Земство и конституция. М., 1910; *Чичерин Б. Н.* Россия накануне двадцатого столетия. Берлин, 1900; *Кизеветтер А. А.* На рубеже двух столетий: Воспоминания, 1881–1914. М., 1996.
- 30 *Шаццлло К. Ф.* Консерватизм на рубеже XIX–XX вв. // Русский консерватизм XIX столетия. Идеология и практика. М., 2000. С. 361–416; *Пирумова Н. М.* Земское либеральное движение: Социальные корни и эволюция их до начала XX в. М., 1977; *Корелин А. П.* Дворянство в пореформенной России. 1861–1904 гг. М., 1979; *Соловьев Ю. Б.* Самодержавие и дворянство в конце XIX в. М., 1973; *Беккер С.* Миф о русском дворянстве: Дворянство и привилегии последнего периода императорской России. М., 2004.
- 31 Первая русская революция: взгляд через столетие. М., 2005. С. 58.
- 32 *Савелов Л. М.* Указ. соч. С. 85–88.
- 33 Цит. по: *Твердохлеб А. А., Шевырин В. М.* Государственные служащие в России. 1722–1995: Динамика социального статуса (исторический очерк) // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 5. История. М., 1995. С. 5.
- 34 Цит. по: *Долбилов М. Д.* Сословная программа дворянских «олигархов» в 1850–1860-х годах // Вопросы истории. 2000. № 6. С. 45.
- 35 *Сучкин П. Ф.* Социальная структура преступности в Курской губернии конца XIX века // Формирование и развитие социальной структуры населения Центрального Черноземья. Тезисы докладов и сообщений II Межвузовской научной конференции по исторической демографии и исторической географии Центрального Черноземья. Тамбов, 1992. С. 54.
- 36 *Богданович А. В.* Указ. соч. С. 244.
- 37 *Шаццлло К. Ф.* Указ. соч. С. 392.
- 38 *Косихина И. Г.* Общественные организации российской провинции в 1864–1917 гг. (на примере обществ культурного уровня Курской губернии) // Интеллигенция в истории: образованный человек в представлениях и социальной действительности. М., 2001. С. 238, 253.
- 39 *Пирогова Е. П.* Научно-краеведческие общества Пермской губернии в пореформенный период.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Свердловск, 1989. С. 12.
- 40 *Соловьев Ю. Б.* Самодержавие и дворянский вопрос в конце XIX в. // Исторические записки. Т. 88. М., 1971. С. 150–209; *Лебедев В. Д.* Местные комитеты Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности (1902–1904 гг.) // Отечественная история. 2001. № 5. С. 58–69.

- 41 *Лысенко Л. М.* Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII – начало XX века). М., 2001. С. 103.
- 42 *Марасанова В. М.* Указ. соч. С. 152–153.
- 43 *Леонов С. В.* «Разруха в головах»: К характеристике российского массового сознания в революционную эпоху (1901–1917 гг.) // *Мировосприятие и самосознание русского общества*. Вып. 4. Ментальность в эпохи потрясений и преобразований. М., 2003. С. 106.
- 44 Цит. по: *Шаццлло К. Ф.* Указ. соч. С. 392–393.
- 45 *Витте С. Ю.* Указ. соч. Т. 1. С. 761–762.
- 46 *Коковцов В. Н.* Из моего прошлого (1903–1919). Воспоминания и мемуары. Мн., 2004. С. 160.
- 47 *Палеолог С. Н.* Около власти. Очерки пережитого. М., 2004. С. 156–157.
- 48 Подробнее о А. П. Наумове на посту пермского губернатора см.: *Аленчикова Н. Д.* Александр Петрович Наумов // *Пермские губернаторы: традиции и современность* / Под ред. И. К. Кирьянова, В. В. Мухина. Пермь, 1997. С. 155–163. Также см.: *Друзин М. В.* Предприниматели и власть на Урале в начале XX в.: конфликты и «сотрудничество» (По материалам ГАПО) // *Промышленная политика в стратегии российских модернизаций XVIII–XXI вв. Материалы Международной научной конференции, посвященной 350-летию Н. Д. Ангуфьева-Демидова*. Екатеринбург, 2006. С. 109.
- 49 О проявлениях пошатнувшегося авторитета власти в губернии, ставшего следствием «издевательств над бывшим губернатором Наумовым, которого толпа водила без шапки по городу и заставляла выпускать из тюрем политических преступников» повествуется в донесении управляющего Главной С.-Петербургской конторой имений Строгановых С. А. Римского-Корсакова графу С. А. Строганову: «...появилось полное безначалие и общая растерянность. Тут-то и началась работа анархистов; появились печатные прокламации и манифесты якобы от имени царя, разрешающие рубить леса до Нового года. Население ошалело; некоторые начали рубку; большинство земских начальников из опасения насилия прекратили разбор дел о самовольных порубках. Видя, что самовольство не преследуется, начали рубить и остерегавшиеся ранее, и за тем хищение сделалось массовым. Лесная стража оказалась бессильна; ее прямо выгоняли из леса, а над многими чинили всякие насилия» (РГАДА. Ф. 1278. Строгановы. Оп. 2. Д. 1586. Л. 1. – документ, любезно предоставлен автору М. В. Друзиным).
- 50 *Курлов П. Г.* Гибель императорской России. Воспоминания. М., 2002. С. 62.
- 51 *Марасанова В. М.* Указ. соч. С. 159–160.
- 52 П. А. Столыпин в воспоминаниях дочерей. М., 2003. С. 197.
- 53 *Курлов П. Г.* Указ. соч. С. 66.
- 54 *Ольденбург С. С.* Царствование Николая II. М., 2003. С. 403–404; *Миронов Б. Н.* Указ. соч. Т. 2. С. 258; *Лысенко Л. М.* Указ. соч. С. 105; *Марасанова В. М.* Указ. соч. С. 162.
- 55 Цит. по: *Прайсман Л. Г.* Террористы и революционеры, охранники и провокаторы. М., 2001. С. 198.
- 56 *Канищев В. В., Шербинин П. П.* Политическая активность городских средних слоев Центрального Черноземья в период первой российской революции (Опыт многомерного количественного анализа) // *Общественная жизнь в Центральной России в XVI – начале XX вв.: Сб. статей*. Воронеж, 1995. С. 125–126.
- 57 Цит. по: *Кирьянов Ю. И.* Численность и состав крайних правых партий в России (1905–1917 гг.): тенденции и причины изменений // *Отечественная история*. 1999. № 5. С. 41.
- 58 *Васильчиков Б. А.* Указ. соч. С. 229.
- 59 *Петровицева Е. М.* Земства Центральной России в период думской монархии (1906 – первая половина 1914 гг.). М., 2001.
- 60 *Гурко В. И.* Черты и силуэты прошлого. Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000. С. 615.
- 61 Проект П. А. Столыпина о преобразовании государственного управления России // *Палеолог С. Н.* Указ. соч. С. 210–237.
- 62 *Марасанова В. М.* Указ. соч. С. 166–167, 172–174.