

УДК 94(47)

doi: 10.21685/2072-3024-2023-2-5

Проблемы местного управления в общественно-политической мысли России начала XX в.

А. С. Минаков

Московский педагогический государственный университет, Москва, Россия

Институт российской истории Российской академии наук, Москва, Россия

minakovas@bk.ru

Аннотация. *Актуальность и цели.* Изучение заявленной темы необходимо для раскрытия большой проблемы о природе системных кризисов, а также причин и предпосылок революционного краха имперской государственности в России. Цель работы – охарактеризовать взгляды представителей различных направлений общественно-политической мысли России начала XX в. на проблемы местного управления. *Материалы и методы.* Поставленные задачи были достигнуты на основе анализа публикаций политических и научных деятелей начала XX в. Работа написана на основе методов историзма, многомерности исторического процесса, с использованием современных методов научного исследования. *Результаты.* Исследовано отношение к проблемам местного управления и путям его реформирования представителей разных общественных взглядов: консерваторов, либералов (в том числе университетской профессуры), просвещенной бюрократии и др. Определены их ключевые теоретические посылы: необходимость реформ, кадровый вопрос, взаимоотношения администрации и органов самоуправления. *Выводы.* Изучение взглядов представителей различных направлений общественно-политической мысли на проблемы местного управления начала XX в. показало интенсивную трансформацию гражданско-правовой мысли и активность общественного мнения в осмыслении необходимости обновления государственного устройства.

Ключевые слова: реформы, местное управление, общество, государство, бюрократия, самодержавие, губернатор, самоуправление

Для цитирования: Минаков А. С. Проблемы местного управления в общественно-политической мысли России начала XX в. // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. 2023. № 2. С. 41–53. doi: 10.21685/2072-3024-2023-2-5

Problems of local government in the socio-political thought of Russia at the beginning of the 20th century

A.S. Minakov

Moscow Pedagogical State University, Moscow, Russia

Institute of Russian History of the Russian Academy of Sciences,

Moscow, Russia

minakovas@bk.ru

Abstract. *Background.* The study is necessary to uncover a big problem about the nature of systemic crises, as well as the causes and prerequisites of the revolutionary collapse of imperial statehood in Russia. The purpose of the work is to characterize the views of representatives of various trends of socio-political thought in Russia at the beginning of the twentieth century on the problems of local government. *Materials and methods.* The objectives were achieved based on the analysis of publications of political and scientific figures of the early 20th century. The work is written on the basis of the methods of historicism, the multidimensionality of the historical process, using modern methods of scientific research. *Results.* The attitude of representatives of different social views to the problems of local government and ways of its reform is studied: conservatives, liberals (including university professors), enlightened bureaucracy, etc. Their most key theoretical messages are identified: the need for reforms, the personnel issue, the relationship between the administration and self-government bodies. *Conclusions.* The study of the views of representatives of various directions of socio-political thought on the problems of local government at the beginning of the twentieth century showed an intensive transformation of civil law thought and the activity of public opinion in understanding the need to update the state structure.

Keywords: reforms, local government, society, state, bureaucracy, autocracy, governor, self-government

For citation: Minakov A.S. Problems of local government in the socio-political thought of Russia at the beginning of the 20th century. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Povolzhskiy region. Gumanitarnye nauki = University proceedings. Volga region. Humanities.* 2023;(2):41–53. (In Russ.). doi: 10.21685/2072-3024-2023-2-5

Первые полтора десятилетия XX в. стали одним из поворотных периодов развития российской государственности. Этот небольшой по историческим меркам отрезок знаменовал эпоху политической многоукладности, когда волевые и чрезвычайно-указные методы управления сочетались с атрибутами гражданского общества (выборными процедурами, развитием переговорного дискурса, парламентскими дебатами, открытой полемикой с властями и т.п.). Все чаще крупные акторы политического процесса на местах выступали за большую открытость власти, осознавая опасность невнимания к общественному мнению.

Среди множества обстоятельств, определявших тогда судьбу имперского строя, была эффективность системы государственного управления, краеугольной основой которой являлись местные органы власти. Именно поэтому изучение проблемы функциональной отдачи региональной администрации столь важно для получения полной картины о внутренних процессах, имевших место в последние десятилетия российского самодержавия. Не случайно ценность выяснения всех этих вопросов осознавалась уже современниками эпохи.

Перманентные реформаторские опыты правительства с целью выхода из нараставшего системного кризиса побуждали представителей общественности предлагать собственные рецепты оздоровления государственной системы не только с открытых трибун или университетских кафедр, но и в печати. Публикации по данной проблематике в какой-то степени продолжали соответствующую историографическую традицию, начатую представителями государственной школы (Б. Н. Чичерин, К. Д. Кавелин, А. Д. Градовский, Н. М. Коркунов, В. И. Сергеевич и др.). Обосновывая тезис о гармонии народа и правительства, государственники детерминировали монополию правительства на реформы, подчеркивая, что государство в России образовалось сверху –

действиями правительства, а не народа. Соответственно, конституционная перестройка монархии допускалась лишь в тех границах, которые будут санкционированы самодержцем [1, с. 137–196]. Вместе с тем, помимо институциональных характеристик административной модели, в фокусе общественной мысли XIX в. были противоречия земств и городов с властями, что обостряло пореформенный политический ландшафт [2].

Однако события начала XX в. дали обильную пищу для новых размышлений над тем, как обустроить управление менявшейся провинцией. Организация партий и союзов, гражданские свободы, развитие прессы, избирательный процесс и многое другое показали, что время былых кулуарных «бесед», «банкетов» и робких земских резолюций безвозвратно уходило в прошлое. Общественное движение принимало более организованные и акцентированные формы. При этом губернаторы и другие местные управленцы превращались в полноценных публичных политиков.

Попытки правительства, начиная с В. К. Плеве, модернизировать систему местного управления, а также действия местных властей в условиях всплеска социального протеста и события Первой русской революции еще более разжигали интерес к данной теме. Особенно ярко прозвучала программа реформ П. А. Столыпина, пытавшегося провести максимально глубокие преобразования в рамках существовавшей политической системы [3]. Все это стимулировало появление публикаций, где помимо институциональных экскурсов давались отдельные характеристики состава, а также деятельности губернаторов и органов местной власти. Зачастую их авторы были действовавшими чиновниками разных ведомств, знакомые с проблемами местного управления.

Один из таких обстоятельных анализов дал Э. Н. Берендтс, который в разные годы был помощником государственного секретаря и статс-секретаря Великого княжества Финляндского. Его работа представляла собой записку, подготовленную по поручению Плеве в качестве аналитического материала для будущей реформы. В центре внимания Берендтса оказались негативные характеристики существовавшей системы, особенно дефицит независимых губернаторских кадров, а также ведомственный антагонизм. Поэтому он связывал будущую местную реформу с модернизацией государственной управленческой модели в целом. Признавая значительный потенциал земств в решении местных вопросов, Берендтс все-таки полагал, что они были недостаточно интегрированы в общую административную систему, что предопределило двойственность их управленческих полномочий, а также противостояние с коронной администрацией. По его мнению, появление земских учреждений временно ослабило власть губернатора. Однако последующие меры (в том числе предоставление права издания обязательных постановлений) смогли отчасти восстановить прежний статус «хозяина губернии» [4, с. 268–269].

В условиях узости кадровой базы и малодейственности ресурсного арсенала Берендтс повышал значимость персональных характеристик губернаторов. По его мнению, при разобщенности губернской администрации и фактическом отсутствии административной юстиции только опытный, дипломатичный губернатор мог стать объединяющим звеном, одновременно избегая конфликта с дворянством [4, с. 269–271]. Касаясь проблемы выбора кадров для

губернаторских и вице-губернаторских должностей, Берендтс в целом позитивно оценивал участвовавшие в последние десятилетия XIX в. назначения на эти посты бывших земцев и предводителей дворянства. Однако губернатор, связанный с дворянскими интересами, рисковал ослабить внимание к общегосударственным нуждам.

Другой автор, неоднократно занимавший губернаторские посты И. М. Страховский, ранее входил в состав комиссий МВД по обсуждению проектов административных реформ. Он писал, что вспышки социального протеста начала XX в., усилившие полицейские ресурсы губернаторов, оставляли открытым стоявший еще с Великих реформ вопрос о реформе местного управления. Анализируя проекты губернской реформы, разработанные в МВД при Горемыкине, Плеве, а также Столыпине, наиболее конкретным из них Страховский считал вариант Плеве, основной сутью которого стала «реакция против раздробленности и пестроты губернского устройства», а также «усиление высшей губернской власти, объединение местного управления и сведение к наиболее простым формам сложного устройства разнообразных присутственных мест» [5, с. 75]. По мнению Страховского, рассматривавшийся в Совете по делам местного хозяйства проект Столыпина лишь с незначительными изменениями представлял сделанное еще при Плеве.

Страховский, также как Берендтс, заострил внимание на нехватке профессионалов для выполнения управленческих функций. Он подмечал, что какаелибо систематическая подготовка к занятию должностей на местах, в частности земских начальников и вице-губернаторов, фактически не велась [5, с. 165]. В связи с этим Страховский предлагал использовать потенциал будущей реформы, которая откроет множество вакансий низового уровня, для формирования новой местной номенклатурной лестницы.

В книге чиновника Сенатского архива и автора популярного историко-юридического очерка о губернаторах И. А. Блинова тоже говорилось о неотложности реформы местного управления [6, с. 15–17]. Разбирая практическую действенность регламентов и норм, регулирующих правовое поле губернской администрации, он видел успех будущих преобразований в неперемнной децентрализации и деконцентрации управленческих полномочий. Вместе с тем он отмечал необходимость повышения инструментов контроля над губернаторами. В связи с этим Блинов призывал вернуться к сенатскому (судебному) уровню контроля. Данный порядок, подчеркивал Блинов, успешно применялся в странах Европы и США.

Обстоятельный разбор проекта губернской реформы Столыпина вышел из-под пера опытного администратора Н. А. Зиновьева, который при Плеве был товарищем главы МВД. Его практические познания также подкреплялись и многолетней губернаторской службой. Будучи с 1904 г. членом Государственного совета, он оставался в гуще политических событий. Как и Страховский, Зиновьев был убежден, что столыпинский вариант местной реформы в основном своем содержании развивал идеи, сформулированные еще в проекте Плеве. Существенным недостатком порядка управления он считал утрату губернаторами живого непосредственного контроля над происходящим на местах [7, с. 13]. Исходя из собственного опыта Зиновьев писал, что, будучи губернатором, не испытывал дефицита полномочий, но ему не хватало поддержки со стороны МВД.

Зиновьев разделял и расхожее мнение о конкуренции между губернаторами и земствами, на которые смотрели как на «организации, преследующие виды совершенно чуждые присвоенной им законом компетенции и даже опасные, за которыми, следовательно, необходим, прежде всего, неослабный надзор» [7, с. 24]. Он не сомневался, что «предоставление представителям местных общественных учреждений участия во всех делах местного управления, а следовательно, и ответственности за ход их, скорее бы поставило их в роль советников и помощников губернатора по возложенным на него многосложным делам и хотя бы до некоторой степени сгладило нежелательные столкновения» [7, с. 80–81]. В равной степени законопроект Столыпина не решал проблему конфликтов губернаторов и жандармов, поскольку вводимая должность помощника губернатора по полицейской части с правом непосредственного сношения с МВД вычерчивала параллельную линию власти [7, с. 12].

Зиновьев отмечал, что одним из побудительных мотивов реформы являлось отсутствие у губернатора действенных агентов на местах. Ни предводители дворянства, ни уездные исправники, ни земские начальники не могли рассматриваться как надежная опора власти. При этом Зиновьев сомневался в рациональности новой назначаемой должности – уездного начальника, который должен будет сработаться с дворянством и наладить с ним хорошие взаимоотношения, замечая, что об этом тоже впервые заговорил Плеве [7, с. 43–47]. При этом Зиновьев трезво оценивал невысокую компетентность многих уездных предводителей, полагая, что лишь небольшая их часть является «хранительницей старых преданий этой должности и исполняет строго лежащие на них обязанности из идейного желания поддержать престиж дворянства» [7, с. 50].

Вместе с тем Зиновьев совсем не умалял административный потенциал «благородных» кадров. «До сих пор вся система нашего государственного строя опиралась на дворянство, из среды его выходил подавляющий контингент нашего служилого сословия, и влияние дворянства в смысле охранения государственного строя и порядка едва ли можно отрицать» – подчеркивал савонник [7, с. 52]. Поземельное дворянство, полагал он, сыграло настолько позитивную роль в развитии земского дела, что «едва ли целесообразно устранять то влияние, которое дворянство имеет в настоящее время на ход уездного управления» [7, с. 53].

Вопрос кадрового обеспечения губернаторского корпуса и штатов губернской администрации Зиновьев оставлял открытым. Реальность была такова, что губернаторы, как правило, назначались из кандидатов, совсем не знакомых с пребыванием на должностях низшего и среднего звена. К примеру, за их плечами отсутствовала служба уездным исправником или советником губернского правления [7, с. 86]. Поэтому, резюмировал Зиновьев, трудности в подборе хороших губернаторов демонстрировали, что поиск сотни кандидатов на должности уездных начальников может быть еще более затруднителен.

Заслуживают внимание взгляды на основы местного управления и одного из крупнейших государственных деятелей рубежа XIX–XX столетий С. Ю. Витте. Длительный период он занимал ключевые государственные посты и прекрасно видел сильные и слабые стороны всей вертикали власти.

Точку зрения Витте раскрывают его высказывания в связи с полемикой по вопросам земства в западных губерниях. В целом они были изложены в хорошо известной записке «Самодержавие и земство», опубликованной за рубежом и получившей широкий резонанс. Позднее он развил многие свои более ранние мысли в работе «По поводу непреложности законов государственной жизни», законченной в начале 1914 г.

Витте не сомневался, что проблема общей реформы местного управления – «насуточный, наболевший вопрос как для всех ведомств, местные учреждения которых чувствуют на себе всю рознь, всю бессистемность губернской администрации, так и для всего русского общества, которое сознает всю неурядицу, все нестроение нашей провинции» [8, с. 187].

Касаясь некогда своего участия в дискуссии относительно распространения начал самоуправления, Витте напоминал, что правительственные органы разнородны по своей сути с органами самоуправления. Прежде всего, коронные власти действуют от имени верховной власти и не самостоятельны в действиях, которые согласовываются с позицией в центре. Органы самоуправления хотя и подчинены надзору правительства, но не обязаны получать указания из центра и самостоятельны в своих решениях. Во-вторых, в основе формирования правительственных органов лежит принцип назначения и подчинения строго централизованной иерархии. В самоуправлении, наоборот, главенствуют выборные начала. Хотя такой порядок таит в себе разногласия между данными принципами, но при правильной постановке административной юстиции он вполне разрешим. Всякие репрессии со стороны правительства по отношению к самоуправлению, всякое ограничение их прав, всякое ущемление самостоятельности, по мнению Витте, ведет к ситуации, когда «возникает и тлеет скрытое недовольство правительством, а иногда и открытое ему противодействие» [8, с. 21–27].

Витте допускал широкое участие общества в управлении, но в рамках правительственного контроля. Такое участие «должно быть построено не на том конституционном принципе, который осуществлен в наших земских учреждениях, т.е. на самостоятельной деятельности общества, в лице своих выборных представителей, под надзором правительства, а на преобладании правительственной власти над общественными элементами, при совместной деятельности органов правительства с привлекаемыми им самим людьми местности» [8, с. 209].

В обстановке стремительного падения авторитета самодержавия в начале XX в. правительство оказалось лишено какой-либо целенаправленной информационно-идеологической поддержки в понимании вопроса, как развивать местное управление. Данная ниша, казалось бы, предназначавшаяся консервативным авторам, по сути, пустовала. К примеру, многие мастера пера этого направления, как С. С. Татищев и Н. К. Шильдер, сочиняли парадные биографии членов правящей династии. Другие, как Д. И. Иловайский, составляли догматические учебники. И даже те, кто был менее связан с академической средой, как Б. Б. Глинский, предпочитали заниматься конъюнктурной публицистикой [9, с. 189; 10, с. 25–61].

Несколько особняком в консервативном лагере стояла фигура крупного издателя и публициста, князя В. П. Мещерского, известного своими обширными связями в придворных кругах. Основываясь на принципе незыблемости

самодержавия, в вопросе развития местного управления он исходил из принципов сильной правительственной власти, децентрализации управления (особенно с расширением полномочий губернаторов) и замены выборности назначением в органах самоуправления. Заметим, что взгляды Мещерского корнями восходят еще к карамзинскому идеальному союзу монарха и общества. Но применял он его с поправкой на реалии XX столетия, когда неминуемо размывались сословные рамки и росла образованная часть общества [11, с. 108–109, 277–281].

Тем не менее своеобразным ответом консерваторов на вызовы времени стал проект «национального, исторического, русско-земского строя», предложенный видным издателем и публицистом С. Ф. Шараповым. Он предусматривал создание территориальных земских единиц, самоуправляющихся в рамках пожалованного монархом законодательства [12].

Попытки отозваться на реалии эпохи предпринимали и молодые монархисты. В их числе был М. А. Катков (1889–1914), выпускник привилегированного и основанного его дедом Катковского лицея. Его студенческое сочинение было опубликовано отдельным изданием после гибели автора в самом начале Первой мировой войны. Идеалистическая риторика Каткова преподносила роль уездного предводителя дворянства как незаменимого и любимого населением исполнителя важнейших управленческих функций на местах. Подчеркивалась его бескорыстная верность правительственной политике в отличие от коронных чиновников. Не случайно Катков полностью поддерживал разгром проекта местной реформы Столыпина, устроенного на съезде Объединенного дворянства. В целом работа Каткова наглядно демонстрировала, что новое поколение охранителей начала XX столетия продолжало защищать предводителей аргументами времен Земских соборов, называя их «лучшими людьми» с «незапамятных времен» [13, с. 57–67].

В этой связи стоит упомянуть ряд характерных высказываний некоторых дворянских лидеров, прозвучавших в феврале 1909 г. с трибуны V съезда Объединенного дворянства. Например, екатеринославский предводитель Н. П. Урусов не подвергал сомнению необходимость реформы местного управления, но предостерегал реформаторов от потери самостоятельности. «Я далек от мысли, что правительство должно считаться только с настроением общества и руководствоваться исключительно так называемым общественным мнением. К сожалению, последнее так трудно уловимо, так часто неустойчиво, что невозможно только на нем основывать методы управления страны и осуществления их в жизни. Более шумная, более крикливая и навязчивая часть общества легко может быть принята за большинство, легко может создать мираж общественного мнения; государственная мудрость правительства и заключается в умении распознать истинное настроение общества и, строго стоя на исторически национальной почве, откинуть все навешанное извне, все несогласное с самобытностью и жизненностью страны» [14, с. 276]. Основываясь на собственном опыте губернаторства, Урусов, в частности, полагал, что проект не усиливал начальников губерний и тем более не разгружал их от огромного количества второстепенной работы. Конечно, он также добавил, что принижалась роль уездного предводителя, который являлся «единственным представителем общественности на местах» [14, с. 285].

Управляющий делами Совета Объединенного дворянства С. А. Панчулидзе также не возражал против реформы, чтобы усилить власть на местах.

Как и Урусов, он адвокатствовал уездным предводителям, категорически не соглашаясь с обвинениями составителей проекта в их формальном влиянии на уездные дела. «Предводительское влияние – исторически сложившееся явление, которое не только подлежит учету, но и повелительно требует, чтобы с ним в интересах не сословных, а всесословных и ныне считались» [14, с. 290], – панегирически постулировал он. Правительственные чиновники не нужны во главе уезда, так как «население уезда привыкло видеть во всех уездных коллегиях на председательском месте предводителя дворянства» [14, с. 292–293].

Но, как известно, такая критика местной реформы Столыпина являлась не просто отношением консервативной части общества. Учитывая, что председатель Постоянного совета Объединенного дворянства А. А. Бобринский и другие его члены имели свободный доступ к императору, они без стеснения пользовались своим влиянием на внутривластные решения царя.

Противоположный фланг общественной мысли занимали представители либеральной интеллигенции, в стане которой было много университетской профессуры. Ее мнение в обобщенном виде сформулировал видный историк и социолог, профессор ряда европейских университетов М. М. Ковалевский [15, с. 53–156]. Он полагал, что бюрократия к началу XX столетия вновь расправила крылья и чувствует себя уверенной. Но он не сомневался, что будущее страны за конституционным путем и развитием начал самоуправления.

К назревшей реформе взывал и другой популярный в то время автор – В. М. Гессен [16], видный либеральный публицист, преподаватель столичных вузов и член II Государственной думы. Он обнажил букет вопросов относительно размытого к началу XX в. статуса губернатора. Дисбаланс между его управленческими и надзорными функциями, возросшая зависимость от МВД, взаимоотношения с различными ветвями губернской администрации – вот далеко не полный перечень обозначенных им проблем, адресованных будущим реформаторам.

Видный государствовед, профессор Санкт-Петербургского университета Н. И. Лазаревский полагал, что органы самоуправления внесли существенные изменения в основы политической системы. Считая их по своей природе независимыми от центральной власти, Лазаревский подчеркивал их более зримую близость к местным проблемам. «В этом нарушении единства администрации и состоит жизненный смысл и практическая ценность самоуправления: оно устраняет односторонность коронной администрации и обеспечивает удовлетворение потребностей и желаний местного населения, а не только центральной администрации», – писал он [17, с. 216].

Впрочем, в преподавательском сообществе встречались и нейтральные оценки, примером которых была известная работа гимназического учителя В. Е. Романовского [18, с. 433–438], изданная в качестве учебного пособия. Автор выводил институциональный статус губернатора как соотношение управленческих и контрольных функций, не вдаваясь в детали их практических взаимоотношений с центром и местными органами.

К либеральным взглядам тоже тяготел профессор русского государственного права Императорского Александровского (Гельсингфорского) университета С. А. Корф. Великие реформы, считал он, разгрузили губернатора за счет появления органов самоуправления, но увеличили его контролирующее полномочия. Однако в дальнейшем наметилась тенденция возрастания надзора со стороны центральной власти [19].

Корфа отличала более взвешенная трактовка роли предводительского корпуса [20]. В качестве основных причин, изначально способствовавших сосредоточению в руках предводителей помимо сословных еще и административных функций, он выделял общий административный кадровый голод на местах, привлекательную для бюджета безвозмездность их службы и недостаток инициативных кандидатов внутри дворянства. Последний фактор обуславливал и зачастую почти пожизненное исполнение предводителями своих обязанностей во многих уездах.

Наряду с этим российские либералы имели и собственную программу реформирования местного управления. Так, кадеты выступали за назначение губернаторов по представлению Совета министров, упразднение губернского правления, коллегиальных присутствий, поста вице-губернатора и передачу основных управленческих полномочий органам самоуправления, формируемым на основе всеобщего избирательного права. Низшей административно-хозяйственной единицей планировалось участковое (поселковое) земство. На схожих позициях стояли и октябристы (кроме всеобщего избирательного права). В случае реализации либеральный проект открывал участие в самоуправлении основному числу жителей страны [9, с. 247–254].

В то же время конкретные правительственные инициативы, стимулировавшие общественную активность, встречались либералами скептически. К примеру, красной нитью отзывов ведущих правоведов и публицистов об итогах работы местных комитетов Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности являлся призыв к расширению общественного участия в управлении. «Участие общественного элемента в законодательной работе необходимо не только для того, чтобы закон был хорошим законом; оно необходимо и для того, чтобы закон был законом. Голос общественного мнения не только помогает разобраться в вопросе: что хорошо и что дурно; он отвечает на вопрос: что осуществимо и чего осуществить нельзя» [21, с. 66], – говорилось в одном из отзывов. Однако все это было невозможно без устранения системы административной опеки, ликвидации дискреционных полномочий носителей власти на местах и развития гражданских свобод.

Наконец, наиболее выразительная оценка системы управления, пожалуй, принадлежит яркому представителю правого фланга российских либералов, издателю и публицисту П. Б. Струве. Он считал, что официальный курс находится в тени правительственных репрессий, которые подменяют идею охраны самодержавного строя [22, с. 50]. По его мнению, российское самодержавие выполнило свою историческую миссию по решению глобальных экзистенциальных задач, например складывание национально-территориальной общности, заимствование пласта европейской культуры и т.п. «В настоящее время нет творческих задач, которые оправдывали бы существование самодержавия, и нет поэтому положительных общественных сил, на которые оно опиралось бы» [22, с. 52], – характеризовал он начало XX столетия.

Критикуя проект реформы Плеве, Струве отмечал его схожесть с замыслами предыдущих министров П. А. Валуева и А. Е. Тимашева. Провозглашенная идея децентрализации была, по мнению Струве, лишь ширмой. «Местная “сильная” власть будет всецело политическим орудием полицейского центра, и ради усиления этого орудия центральной власти сознательно и последовательно упраздняется на местах самостоятельность ведомств. Этим открывается

простор ничем, даже ведомственной конкуренцией, не сдерживаемому произволу правителя или хозяина губернии, действующего в том духе, который в данный момент господствует в полицейском центре государства», – утверждал он [23, с. XI]. Проектируемые меры не усилят и контроль над действиями начальников губерний. «Губернаторы всегда правы, если только они успешно выполняют свою политическую миссию и свои полицейские функции, – в этом случае им нечего бояться. О предании суду губернаторов даже тогда, когда они совершают преступления, ничего не слышно», – заявлял Струве [23, с. III].

Таким образом, политические реалии начала XX столетия диктовали повышенный интерес к вариантам обновления государственной модели. Вспышки повсеместного радикального протеста, квинтэссенцией которого стала Первая русская революция, обнажили неприглядное состояние местного управления. Правительство осознавало неотвратимость перемен и акцентировано бралось за проекты переустройства структуры и функционального наполнения местных органов власти. Одновременно объективной реакцией на эти политические метаморфозы была и активизация образованной общественности. Адепты консерватизма, либералы-земцы, ученая профессура, журналисты в целом единодушно признавали, что именно отсутствие губернской реформы в значительной мере снижало эффективность внутривластного курса.

Большинство мнений объединяла историческая обоснованность реформы. Не случайно многие публикации по этой проблеме содержат обстоятельные ретроспективные отсылки в предысторию вопроса. Наряду с этим мы видим и определенный плюрализм в оценках управленческого кризиса, который со всей очевидностью говорил о проникновении в Россию открытых форм политического диалога.

Одним из ключевых вопросов оказывалась возможность размещения органов общественного управления в прокрустовом ложе самодержавных институций. Не случайно, рассуждая о принципах будущих реформ, досоветские авторы сравнивали ее ключевые аспекты с аналогичными зарубежными системами. Тогда в России активно издавались иностранные исследования о местном управлении США, Англии, Германии, Франции, где развивались идеи децентрализации и самоуправления [24, 25]. Все это было сигналом определенной «усталости» от сословных рудиментов на провинциальном уровне власти.

В целом образованная общественность России начала XX столетия, при всей разности политических симпатий, представляла некоторое теоретическое единство в осознании необходимости комплексной реформы местного управления. Представителей разных взглядов сближала убежденность в осуществимости эволюционного, реформаторского пути изменения общественно-политических реалий. При всей своей противоречивости и многоголосии интеллектуальная Россия волновалась о будущем страны. Поэтому, несмотря на усилия правительства по сохранению основ самодержавного порядка, полным ходом шла бурная трансформация гражданско-правовой мысли и подготовка общественного мнения к обновлению государственного устройства.

Список литературы

1. Цамутали А. Н. Борьба течений в русской историографии во второй половине XIX века. Л. : Наука, 1977. 256 с.

2. Карнишина Н. Г. Местное самоуправление в России во второй половине XIX в.: теоретический и практический аспекты // Вестник Томского государственного университета. История. 2013. № 5 (25). С. 24–28.
3. Карнишин В. Ю. Политический аспект российской модернизации в начале XX века // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2011. № 5–4 (11). С. 91–94.
4. Берендтс Э. Н. О прошлом и настоящем русской администрации. СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1913. 280 с.
5. Страховский И. М. Губернское устройство (правительственные учреждения). СПб. : Сенат. тип, 1913. 168 с.
6. Блинов И. А. Губернаторы. Историко-юридический очерк. СПб. : Типо-лит. К. Л. Пентковского, 1905. 360 с.
7. Зиновьев Н. А. На современные темы. Вып. V. Министерский проект реформы местного управления. СПб., 1909. 87 с.
8. Витте С. Ю. По поводу непреложности законов государственной жизни. СПб. : Брокгауз-Ефрон, 1914. 376 с.
9. Модели общественного переустройства России. XX век / отв. ред. В. В. Шелохаев. М. : РОССПЭН, 2004. 608 с.
10. Цамутали А. Н. Борьба направлений в русской историографии в период империализма: историографические очерки. Л. : Наука, 1986. 336 с.
11. Черникова Н. В. Портрет на фоне эпохи: князь Владимир Петрович Мещерский. М. : РОССПЭН, 2017. 479 с.
12. Шарапов С. Ф. Россия будущего: Третье издание «Опыта русской политической программы». М., 1907.
13. Катков М. А. Роль уездных предводителей дворянства в государственном управлении России. К вопросу о реформе уездного управления. М. : Печ. А. И. Снегиревой, 1914. 70 с.
14. Объединенное дворянство: Съезды уполномоченных губернских дворянских обществ. 1906–1916 гг. : в 3 т. Т. 2. 1909–1912 гг. : в 2 кн. Кн. 1. 1909–1910 гг. М. : РОССПЭН, 2001. 677 с.
15. Ковалевский М. М. Из истории государственной власти в России // Избранные труды : в 2 ч. М. : РОССПЭН, 2010. Ч. 1. С. 53–156.
16. Гессен В. М. Губернатор как орган надзора // Вопросы местного управления. СПб. : Типо-лит. А. Е. Ландау, 1904. С. 27–66.
17. Лазаревский Н. И. Русское государственное право. СПб. : Кн. маг. «Право», 1913. Т. 1. 672 с.
18. Романовский В. Е. Государственные учреждения древней и новой России. Тифлис : Изд. И. Кнебель, 1911. 453 с.
19. Корф С. А. Очерк исторического развития губернаторской должности в России // Вестник права. 1901. № 9. С. 130–148.
20. Корф С. А. Предводитель дворянства как орган сословного и земского самоуправления // Журнал Министерства юстиции. 1902. № 3. С. 93–116.
21. Гессен В. М. Основы правопорядка // Нужды деревни по работам комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности : сб. ст. : в 2 т. СПб., 1904. Т. I. С. 66.
22. Струве П. Б. Предисловие ко второму изданию // Самодержавие и земство. Конфиденциальная записка министра финансов статс-секретаря С. Ю. Витте (1899 г.). 2-е изд. Штуттгарт : Освобождения, 1903. 224 с.
23. Струве П. Б. Предисловие // Усиление губернаторской власти: проект фон Плеве. Париж : Освобождения, 1904. 45 с.
24. Редлих И. Английское местное управление: Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии. СПб. : Тип. Альтшулера, типо-лит. Шредера, 1907–1908. Т. 1–2. 462 с.

25. Эшли П. Местное и центральное правление: Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. СПб. : О. Н. Попова, 1910. 296 с.

References

1. Tsamutali A.N. *Bor'ba techeniy v russkoy istoriografii vo vtoroy polovine XIX veka = The struggle of currents in Russian historiography in the second half of the 19th century*. Leningrad: Nauka, 1977:256. (In Russ.)
2. Karnishina N.G. Local self-government in Russia in the second half of the 19th century: theoretical and practical aspects. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Istoriya = Bulletin of Tomsk State University. History*. 2013;(5):24–28. (In Russ.)
3. Karnishin V.Yu. The political aspect of Russian modernization at the beginning of the 20th century. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki = Historical, philosophical, political and legal sciences, cultural studies and art history. Issues of theory and practice*. 2011; (5–4):91–94. (In Russ.)
4. Berendts E.N. *O proshlom i nastoyashchem russkoy administratsii = On the past and present of the Russian administration*. Saint Petersburg: Tip. M.M. Stasyulevicha, 1913:280. (In Russ.)
5. Strakhovskiy I.M. *Gubernskoe ustroystvo (pravitel'stvennye uchrezhdeniya) = Provincial unit (government institutions)*. Saint Petersburg: Senat. tip, 1913:168. (In Russ.)
6. Blinov I.A. *Gubernatory. Istoriko-yuridicheskiy ocherk = Governors. Historical and legal essay*. Saint Petersburg: Tipo-lit. K.L. Pentkovskogo, 1905:360. (In Russ.)
7. Zinov'ev N.A. *Na sovremennye temy. Vyp. V. Ministerskiy proekt reformy mestnogo upravleniya = On contemporary topics. Edition 5. Ministerial project for local government reform*. Saint Petersburg, 1909:87. (In Russ.)
8. Vitte S.Yu. *Po povodu neprelozhnosti zakonov gosudarstvennoy zhizni = Concerning the immutability of the laws of state life*. Saint Petersburg: Brokgauz-Efron, 1914:376. (In Russ.)
9. Shelokhaev V.V. (ed.). *Modeli obshchestvennogo pereustroystva Rossii. XX vek = Models of social reconstruction of Russia. 20th century*. Moscow: ROSSPEN, 2004:608. (In Russ.)
10. Tsamutali A.N. *Bor'ba napravleniy v russkoy istoriografii v period imperializma: istoriograficheskie ocherki = The struggle of trends in Russian historiography in the period of imperialism: historiographic essays*. Leningrad: Nauka, 1986:336. (In Russ.)
11. Chernikova N.V. *Portret na fone epokhi: knyaz' Vladimir Petrovich Meshcherskiy = Portrait against the background of the era: prince Vladimir Petrovich Meshcherskiy*. Moscow: ROSSPEN, 2017:479. (In Russ.)
12. Sharapov S.F. *Rossiya budushchego: Tret'e izdanie «Opyta russkoy politicheskoy programmy» = The Russia of the future: The third edition of the "Experience of the Russian political program"*. Moscow, 1907. (In Russ.)
13. Katkov M.A. *Rol' uездnykh predvoditeley dvoryanstva v gosudarstvennom upravlenii Rossii. K voprosu o reforme uездnogo upravleniya = The role of district marshals of the nobility in the state administration of Russia. To the issue of the reform of the county administration*. Moscow: Pech. A.I. Snegirevoy, 1914:70. (In Russ.)
14. *Ob"edinennoe dvoryanstvo: S"ezdy upolnomochennykh gubernskikh dvoryanskikh obshchestv. 1906–1916 gg.: v 3 t. T. 2. 1909–1912 gg.: v 2 kn. Kn. 1. 1909–1910 gg. = On the united nobility: congress of authorized provincial noble societies. 1906–1916: in 3 volumes. Volume 2. 1909–1912: in 2 books. Book 1. 1909–1910*. Moscow: ROSSPEN, 2001:677. (In Russ.)
15. Kovalevskiy M.M. From the history of state power in Russia. *Izbrannye trudy: v 2 ch. = Selected works: in 2 parts*. Moscow: ROSSPEN, 2010;(pt.1):53–156. (In Russ.)
16. Gessen V.M. Governor as oversight body. *Voprosy mestnogo upravleniya = Local government issues*. Saint Petersburg: Tipo-lit. A.E. Landau, 1904:27–66. (In Russ.)
17. Lazarevskiy N.I. *Russkoe gosudarstvennoe pravo = Russian state law*. Saint Petersburg: Kn. mag. «Pravo», 1913;1:672. (In Russ.)

18. Romanovskiy V.E. *Gosudarstvennye uchrezhdeniya drevney i novoy Rossii = State institutions of ancient and new Russia*. Tiflis: Izd. I. Knebel', 1911:453. (In Russ.)
19. Korf S.A. Essay on the historical development of the governor's office in Russia. *Vestnik prava = Bulletin of Law*. 1901;(9):130–148. (In Russ.)
20. Korf S.A. Marshal of the nobility as a body of estate and zemstvo self-government. *Zhurnal Ministerstva yustitsii = Journal of the Ministry of Justice*. 1902;(3):93–116. (In Russ.)
21. Gessen V.M. Fundamentals of law and order. *Nuzhdy derevni po rabotam komitetov o nuzhdakh sel'skokhozyaystvennoy promyshlennosti: sb. st.: v 2 t. = The needs of the countryside according to the work of committees on the needs of the agricultural industry: collected articles: in 2 volumes*. Saint Petersburg, 1904;I:66. (In Russ.)
22. Struve P.B. Preface to the second edition. *Samoderzhavie i zemstvo. Konfidentsial'naya zapiska ministra finansov stats-sekretarya S.Yu. Vitte (1899 g.) = Autocracy and Zemstvo. Confidential note from the Minister of Finance, Secretary of State S.Yu. Witte. 2-e izd.* Shtuttgart: Osvobozhdeniya, 1903:224. (In Russ.)
23. Struve P.B. Foreword. *Usilenie gubernatorskoy vlasti: proekt fon Pleve = Strengthening the Governor's Power: Von Plehve's Project*. Parizh: Osvobozhdeniya, 1904:45. (In Russ.)
24. Redlikh I. *Angliyskoe mestnoe upravlenie: Izlozhenie vnutrennego upravleniya Anglii v ego istoricheskom razvitii i sovremennom sostoyanii = English local government: An account of the internal government of England in its historical development and present state*. Saint Petersburg: Tip. Al't-shulera, tipo-lit. Shredera, 1907–1908;1–2:462. (In Russ.)
25. Eshli P. *Mestnoe i tsentral'noe pravlenie: Sravnitel'nyy obzor uchrezhdeniy Anglii, Frantsii, Prussii i Soedinennykh Shtatov = Local and central government: a comparative survey of the institutions of England, France, Prussia, and the United States*. Saint Petersburg: O.N. Popova, 1910:296. (In Russ.)

Информация об авторах / Information about the authors

Андрей Сергеевич Минаков

доктор исторических наук, профессор кафедры истории России, директор Дирекции изучения истории МПГУ, Московский педагогический государственный университет (Россия г. Москва, ул. Малая Пироговская, 1, стр. 1); ведущий научный сотрудник Центра «История России XIX – начала XX вв.», Институт российской истории Российской академии наук (Россия, г. Москва, ул. Дмитрия Ульянова, 19)

Andrey S. Minakov

Doctor of historical sciences, professor of the sub-department of Russian history, head of the Directorate for the Study of History of MPSU, Moscow Pedagogical State University (building 1, 1 Malaya Pirogovskaya street, Moscow, Russia); leading researcher of the Center “Russian history of the 19th – early 20th centuries”, Institute of Russian History of the Russian Academy of Sciences (19 Dmitriya Ulyanova street, Moscow, Russia)

E-mail: minakovas@bk.ru

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов / The author declares no conflicts of interests.

Поступила в редакцию / Received 27.03.2023

Поступила после рецензирования и доработки / Revised 03.05.2023

Принята к публикации / Accepted 02.06.2023