

## ДЕКОНЦЕНТРАЦИЯ ВЛАСТИ В ПОЗДНЕИМПЕРСКОЙ РОССИИ: СТОЛИЧНОЕ И ПРОВИНЦИАЛЬНОЕ ВИДЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ\*

© 2008 С.В.Любичанковский

Поволжский филиал Института российской истории РАН

В статье анализируется проблема излишней централизации власти в позднеимперской России. Делается вывод о том, что подходы к решению данной проблемы чиновников Санкт-Петербурга и руководителей губернских администраций Урала имели серьезные отличия. Обсуждение вопроса о необходимости деконцентрации власти на рубеже XIX – XX вв. рассматривается в контексте подготовки губернской реформы. \* Работа выполнена при поддержке гранта Президента Российской Федерации МК-200.2007.6

Состояние власти в позднеимперской России является крупной научной проблемой, интерес к которой в последние годы заметно усилился<sup>1</sup>. В современной отечественной исторической науке все более крепнет мнение о том, что сводить причины революционных событий начала XX века только к противоречиям внутри общества и между властью и обществом, как это делалось ранее, нельзя. Не меньшее значение, наряду с указанными конфликтами, имел кризис самой власти, который включал в себя самые разнообразные составляющие. Одной из них, без сомнения, была чрезмерная централизация. О попытках решения данной проблемы руководством страны накануне революции 1905 года и пойдет речь в статье.

Начнем с определения терминов. Обобщая имеющиеся в дореволюционном русском государственном праве и современном правоведении позиции, определим административную централизацию как полное сосредоточение управленческой власти в столице, деконцентрацию – как делегацию части властных пол-

номочий от вышестоящих органов государственного управления нижестоящим, децентрализацию – как передачу ряда государственных функций выборным органам управления<sup>2</sup>. Баланс между этими тремя составляющими есть одна из основ эффективного управления государством. Историографическая ситуация такова, что проблема деконцентрации власти в поздней Российской империи поднимается, прежде всего, в исследованиях по истории национальных окраин, в связи с функционированием генерал-губернаторств, областей-автономий<sup>3</sup>. Между тем, не меньшего внимания заслуживает изучение данного сюжета на материалах европейских губерний России, управляемых в позднеимперский период по "Общему Учреждению Губернскому" (издания 1892 года) и являющих собой внутренний стандарт империи в области местного управления.

В основе проблемы деконцентрации власти в Российской империи лежала очень подробная нормативно-правовая регламентация деятельности органов управления на местах, которая не давала им простора для самостоятельного принятия решений. Не случайно, князь А.С.Меншиков, государственный деятель времен Николая I, даже предлагал, в шутку, послать Свод законов Российской империи на

<sup>1</sup> См.: *Бахтурина А.Ю.* Окраины Российской империи: государственное управление и национальная политика в годы Первой мировой войны (1914 – 1917). – М.: РОССПЭН, 2004.; *Куликов С.В.* Бюрократическая элита Российской империи накануне падения старого порядка (1914 – 1917). – Рязань: Б.и., 2004.; *Лысенко Л.М.* Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII – начало XX века). – М.: Изд-во МПГУ, 2001; *Любичанковский С.В.* Губернская администрация и проблема кризиса власти в позднеимперской России (на материалах Урала, 1892 – 1914 гг.). – *Самара-Оренбург: ИПК ГОУ ОГУ.* 2007; *Ремнев А.В.* Россия Дальнего Востока. Имперская география власти XIX – начала XX веков. – Омск: Изд-во Омского гос.ун-та, 2004. *Розенталь И.С.* Москва на перепутье: власть и общество в 1905 – 1914 гг. – М.: РОССПЭН, 2004.

<sup>2</sup> *Градовский А.Д.* Собр. соч. – Т.5. – С.85 – 87; Т.9. – С.4 – 9; *Лазаревский Н.И.* Лекции по русскому государственному праву. – Т.2. – С.-Пб.: 1910. – С.27 – 29; *Драго Р.* Административная наука: Пер. с фр. – М.: Прогресс, 1982. – С.14 – 17 и др.

<sup>3</sup> См, например: *Ремнев А.В.* Указ. соч.; *Ремнев А.В., Савельев П.И.* Актуальные проблемы изучения региональных процессов в имперской России (вместо введения) // Имперский строй России в региональном измерении (XIX – начало XX века): сборник научных статей. – М.: 1-й печатный Двор, 1997. – С.5 – 18.

всемирную выставку как образец всеобъемлющей предусмотрительности<sup>4</sup>. Такая система являлась для недемократического государства некоторой гарантией от развития процессов деспотизма и произвола в аппарате управления. Однако она могла существовать только в условиях систематического пересмотра законодательства на его соответствие новым реалиям, особенно в условиях активно протекающего в стране и набирающего обороты модернизационного процесса. Здесь и произошел сбой. Проиллюстрируем его на примере института губернаторства и центральной губернской коллегии, "высшего в губернии места"<sup>5</sup> – губернского правления. Их деятельность регулировалась законами "О губернаторах" и "Учреждение губерnskих правлений", которые действовали в 1892 – 1917 гг., являясь составной частью "Общего Учреждения Губернского" и распространяясь на 50 "внутренних" губерний европейской России.

Наш анализ показал, что более 75% правовых норм, регулирующих функционирование институтов губернаторства и губернского правления, было создано в 1826 – 1881 гг. В период прямого действия этих законов они изменились примерно на 10%, то есть оставались весьма консервативными. Причем, основное количество новых норм (более 85%) было введено в действие до 1904 года включительно, в период 1909 – 1913 гг. изменения и дополнения вообще перестали появляться. Таким образом, эпоха 1905 – 1907 гг. и последующие годы, сравнимые по масштабам перемен с эпохой "Великих реформ" 1860 – 1870-х гг., не привели, в отличие от времени правления Александра II, к активному переустройству институтов губернаторства и губерnskих правлений. Напротив, выявили растерянность законодателя, своеобразный паралич в его действиях<sup>6</sup>.

Итак, "запаздывание" законодателя в позднеимперский период превратило подробность законодательной регламентации деятельности системы управления в тормоз развития страны. В этих условиях исправить ситуацию могло только перераспределение полномочий между выше- и нижестоящими уровнями власти, наделение последних правами самостоятельно принимать решения в нестандартных, требующих оперативной реакции ситуациях.

В этой связи представляется закономерным появление данной темы в рамках обсуждения вопроса о губернской реформе, которое происходило в 1898 – 1904 гг. 12 февраля 1898 года МВД в специальном циркуляре губернаторам объявило о разработке губернской реформы применительно к территории центральной России, представив ее примерный план. Министр И.Л.Горемыкин запрашивал у начальников губерний их "личные... соображения" по проблеме, специально оговорив при этом, что губернаторы не должны быть "стеснены проектируемым (в циркуляре. – С.Л.) планом... реформы, имеющим значение только программы для облегчения рассмотрения дела на местах"<sup>7</sup>. Эти заключения, собранные в течение 1898 – 1900 гг., были затем дополнены губернаторскими отзывами на "журнал занятий" комиссии по преобразованию губернского управления под председательством министра внутренних дел В.К.Плеве (1903 г.)<sup>8</sup>.

Итак, проектирование губернской реформы в предреволюционный период предполагало выяснение и анализ позиции местной управленческой элиты. Руководство Уральского региона (одной из типичных внутренних провинций страны, чьи региональные особенности укладывались в рамки внутреннего европейского стандарта)<sup>9</sup> приняло активное участие в этом процессе. В ходе целенаправленной поисковой работы в архивах нам удалось выявить доку-

<sup>4</sup> Цит. по: *Страховский И.М.* Губернское устройство // Журнал Министерства Юстиции. – 1913. – №8. – С.73

<sup>5</sup> Свод законов Российской империи. Издание неофициальное / Под ред. И.Д.Мордухай-Болтовского (далее – СЗРИ). – Кн.1. Т.2. – С.-Пб.: 1912. – С.49. – Ст.436.

<sup>6</sup> См.: *Любичанковский С.В.* Законодательное обеспечение деятельности российских губернаторов в 1892 – 1913 гг. // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2004. – №12. – С.16 – 21; Он же. Законодательное обеспечение функционирования губерnskих правлений в 1892 – 1913 гг. // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2005. – №3. – Ч.2. – С.230 – 236.

<sup>7</sup> Циркулярное письмо министра внутренних дел И.Л.Горемыкина губернаторам // Губернская реформа в заключениях губернаторов Уральского региона на рубеже XIX – XX вв.: сборник документов / Предисловие, вступит. статья, комментарии и публ. С.В.Любичанковского. – Оренбург: ИПК ГОУ ОГУ, 2006. – С.20 – 32.

<sup>8</sup> Циркулярное письмо министра внутренних дел В.К.Плеве губернаторам // Там же. – С.52 – 53.

<sup>9</sup> В состав Уральского региона в исследуемый период входили Вятская, Оренбургская, Пермская и Уфимская губернии. Все они управлялись в соответствии с нормами "Общего Учреждения Губернского" (издания 1892 года).

менты, в которых соответствующие чиновники излагали свое видение проблемы. Их авторами были оренбургский губернатор В.И.Ершов (1898 г.), вятский губернатор Н.М.Клингенберг (1900 г.), уфимский губернатор И.Н.Соколовский (1903 г.) и вятский губернатор П.Ф.Хомутов (1903 г.)<sup>10</sup>.

Следует подчеркнуть, что в проекте И.Л.Горемыкина ни слова не говорилось о необходимости деконцентрации власти в России. О необходимости этого шага как об одной из насущных потребностей государства было заявлено только в проекте В.К.Плеве. Тем не менее, можно констатировать, что руководители региона уже в конце XIX века сочли важным поставить перед правительством вопрос о необходимости перераспределения властных полномочий в рамках существующей вертикали власти, показав тем самым большую заинтересованность в решении этой проблемы.

В записках уральских губернаторов о губернской реформе содержалось единодушное указание на чрезмерную централизацию отношений в рамках системы "МВД – губернская администрация – нижестоящие учреждения". Так, В.И.Ершов писал о "весьма обильной, но не имеющей особо важного значения переписке, исходящей ныне за подписью губернатора" и о том, что даже в сфере "маловажных дел, не подлежащих коллегиальному обсуждению и не требующих особого взгляда и направления руководящей власти", начальники отделений губернского правления не могли проявлять самостоятельность, а должны были испрашивать разрешения председателя<sup>11</sup>. И.Н.Соколовский оговаривал, что губернатора следует освободить "от излишнего, невызываемого необходимостью труда" по подписанию целого ряда бу-

маг непринципиального содержания в пользу вице-губернатора и начальников соответствующих отделений. Например, по резолюциям начальников отделений, санкционируемых вице-губернатором, "должны быть делаемы распоряжения о доставлении разных сведений и заключений... о выдачах прогон, суточных, ...о состоявшемся уже определении, перемещении и увольнении должностных лиц"<sup>12</sup>. П.Ф.Хомутов, предвосхищая деятельность центральных властей, вообще дал целый конкретный перечень вопросов, которые следовало бы передать из МВД в ведение губернского правления, из губернского правления – в другие учреждения, в рамках губернского правления – от вышестоящих чиновников к нижестоящим<sup>13</sup>.

Можно предположить, что именно в результате многочисленных сигналов с мест в МВД было принято решение заняться, в дополнение к проекту реформы губернского управления, и проблемой излишнего сосредоточения власти в министерстве. 31 марта 1898 года на места был разослан для ознакомления "Перечень дел, которые могли бы быть разрешаемы властью губернского или областного начальства, взамен существующего ныне порядка о представлении таковых дел на разрешение Министерства Внутренних Дел"<sup>14</sup>.

В ведение губернаторов предполагалось передать следующие дела: 1) увольнение в заграничный отпуск чиновников до 2-х месяцев; 2) разрешение перевозки внутри империи из одного места в другое тел, преданных земле; 3) разрешение лотереи на сумму до 1500 руб.; 4) утверждение проектов уставов и положений разных обществ по утвержденным ранее министерством нормальным уставам; 5) разрешение выдачи поднадзорным пособия на одежду и обувь.

В ведение центрального губернского органа – губернского правления планировалось передать еще ряд дел: 1) об учреждении новых полицейских должностей на средства городов по ходатайствам городских управ; 2) о разрешении ходатайств общественных учреждений и частных обществ и лиц об учреждении должностей полицейских урядников на счет указанных учреждений, обществ и лиц; 3) о приеме в русское подданство иностранцев по истечении

<sup>10</sup> Записка В.И.Ершова о губернской реформе // Государственный архив Оренбургской области (ГАОО). Ф.10. Оп.1. Д.175. Л.60 – 64об.; Записка Н.М.Клингенберга о губернской реформе // Государственный архив Кировской области (ГАКО). Ф.582. Оп.43а. Д.90. Л.2 – 11, 38об. – 41; Записка П.Ф.Хомутова о губернской реформе // ГАКО. Ф.583. Оп.603. Д.607. Л.1 – 9; Записка И.Н.Соколовского о губернской реформе // Центральный государственный исторический архив Республики Башкортостан (ЦГИА РБ). Ф.И-9. Оп.1. Д.655. Л.4 об. – 20 об. См. также: Губернская реформа в заключениях губернаторов Уральского региона на рубеже XIX – XX вв.: Сборник документов / Пред., вступит. статья, комментарии и публ. С.В.Любичанковского / Государственный архив Оренбургской области. – Оренбург: 2006.

<sup>11</sup> ГАОО. Ф.10. Оп.1. Д.175. Л.61 об. – 62.

<sup>12</sup> ЦГИА РБ. Ф.И-9. Оп.1. Д.655. Л.20 об.

<sup>13</sup> ГАКО. Ф.583. Оп.603. Д.607. Л.2 – 2 об., 4 об.5об., 7 – 8.

<sup>14</sup> ГАОО. Ф.10. Оп.1. Д.175. Л.30 – 31.

пяти лет со времени выдачи свидетельств о признании их водворенными в пределах империи; 4) о разрешении построения неправославных церквей на основании утвержденных в установленном порядке проектов, если у местного епархиального начальства не будет возражений; 5) об истребовании из Капитула орденов установленных за беспорочную пятилетнюю службу в полиции медалей для выдачи нижним чинам полицейских и пожарных команд, которые по представлениям исправников и полицмейстеров удостоиваются губернатором награждения; 6) об утверждении приговоров мещанских обществ относительно назначения жалованья должностным лицам мещанских управ и сиротских судов; 7) о назначении пенсий и единовременных пособий в установленном пенсионным уставом размере выходящим в отставку чиновникам, служившим на жалованье из городских доходов, а также их семействам, если городские общественные учреждения изъявят на то согласие; 8) о назначении пенсий и единовременных пособий из городских доходов нижним полицейским чинам за выслугу указанных в законе сроков в одной и той же полицейской команде, а также вдовам этих чинов; 9) о разрешении двухмесячных отпусков, с сохранением содержания, лицам, определению которых на должности совершается властью министерств и ведомств; 10) о разрешении возникающих в местных общественных учреждениях планов по устройству электрического освещения; 11) об определении на должности земских врачей и фельдшеров, фармацевтов и аптекарских учеников; 12) об определении сверх штата повивальных бабок; 13) об извлечении из могил мертвых тел для перевозки в другое место; 14) об учреждении аптек без согласия на то прочих держателей, когда существование их признается нужным и возражения их не уважительными; 15) об определении на службу и увольнении с нее младших губернских ветеринаров и ветеринарных фельдшеров скотопроегонных трактов; 16) об определении на государственную службу земских и городских ветеринаров; 17) разрешение разных ходатайств скотовладельцев по доставке гуртового и сельскохозяйственного скота, составляющих изъятия из установленных правил.

Анализ предложений министерства 1898 года позволяет заключить, что де-факто речь шла о передаче из ведения МВД в ведение гу-

бернских администраций самых незначительных дел, принятие решений по которым в регионах лишь в самой малой степени избавили бы последних от плотной опеки центра.

Как уже было сказано выше, данный перечень предложений по деконцентрации власти был спущен в губернии с ознакомительной целью. Местные власти должны были уведомить центр в случае наличия у них каких-либо возражений. Конечно, это являлось в большой степени формальным актом, поскольку ожидать отказа от новых полномочий, которые бы хоть в какой-то степени избавили администрацию от многомесячной переписки со столицей и увеличили бы оперативность реагирования на запросы с мест, было маловероятно. Отказов и не последовало. Однако губернские власти использовали сложившуюся ситуацию (запрос центра), чтобы указать на насущную необходимость передачи им и более серьезных полномочий. В качестве примера приведем составленный в Оренбургском губернском правлении "Список делам, разрешение коих могло бы быть представлено Губернскому Начальству, взамен существующего ныне порядка о предоставлении таковых дел на разрешение Министерства Внутренних Дел"<sup>15</sup>.

Губернское правление предлагало министерству передать в свое ведение следующий комплекс дел: 1) об определении на должности до VIII класса включительно лиц, не имеющих классовых чинов; 2) о разрешении обеспечивать продовольственные запасы вместо ржи и пшеницы другими родами хлеба, в зависимости от местных условий; 3) о разрешении засыпки в общественные магазины ржи вместо овса; 4) о разрешении ссуд на посев и продовольствие из второй половины общественных хлебных и денежных запасов; 5) о сложении начетов и взысканий, признанных к поступлению не благонадежными, на сумму до 300 руб.; 6) о сложении со счетов платежей, следующих за лечение и содержание в больницах приказа общественного призрения неимущих людей, на сумму до 300 руб.; 7) о разрешении постройки церквей смешанной конструкции; 8) об утверждении таксы сборов за перевоз на паромках, содержащихся обывателями на свои средства; 9) об изменении границ сельских врачебных участков, а также о перемещении места жительства вра-

<sup>15</sup> ГАОО. Ф.10. Оп.1. Д.175. Л.34 – 35.

чей приемных покоев и фельдшерских пунктов участковых врачей; 10) об определении на службу и увольнении с нее сверхштатных ветеринаров; 11) о перемещении ветеринаров скотопрогонных трактов в пределах губернии на равные мест.

Сравнение региональных и столичных предложений по деконцентрации власти позволяет утверждать, что региональное видение проблемы был более продуманным, поскольку в случае реализации позволяло, без всякой угрозы узурпации власти Петербурга, значительно повысить оперативность рассмотрения вопросов местной жизни, повысив тем самым эффективность государственного управления. Однако ни региональные, ни даже министерские предложения в конце XIX века воплощены на практике не были.

Потребность в деконцентрации властных полномочий ощущалась к началу XX века настолько сильно, что нашла отражение в Высочайшем манифесте 26 февраля 1903 г., известном под названием "О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка", и в деятельности в мае-декабре 1903 г. Особого совещания "о передаче дел, имеющих местное значение, из центральных государственных учреждений в учреждения местные", под председательством члена Государственного совета С.Ф.Платонова<sup>16</sup>.

Исходной установкой совещания являлась ставшая к тому времени тривиальной мысль о том, что в министерствах "производится значительное количество дел, нередко входящих и на усмотрение Императорского Величества, которые не имеют государственного значения в истинном смысле сего слова и поступают – нередко в ущерб своевременности по удовлетворению местных нужд – на разрешение центральной власти"<sup>17</sup>.

Одновременно с этим участники обсуждения с самого начала связали свою деятельность с проектируемой губернской реформой. Министр финансов С.Ю.Витте, позицию которого поддержали все члены комиссии, сформулировал эту зависимость предельно откровенно: "...на почве правительственных и общественных учреждений в губернии в нынешнем их устройстве могла бы последовать передача ме-

стной власти из центральных учреждений относительно небольшого количества дел. Сюда относятся лишь дела, не только не имеющие общегосударственного значения, но и по существу своему маловажные и малоценные (выделено мною. – С.Л.). Другое дело, если бы предварительно было осуществлено... коренное преобразование губернских и уездных учреждений с усилением при том власти и значения Губернатора, который являлся бы не органом только МВД, как ныне, а действительным представителем Верховной Власти"<sup>18</sup>.

В подоплеке этого подхода лежало опасение министерств и ведомств, не подчиненных министру внутренних дел, передавать свои значимые властные полномочия прочно включенным в систему МВД губернаторам, то есть, в конечном итоге, усиливать власть министра внутренних дел. Политическая конъюнктура момента, завязанная на острой конкурентной борьбе за "первенство" в правительстве между С.Ю.Витте и В.К.Плеве, фактически делала указанный подход доминирующим среди неподвластных МВД управленцев высшего звена. Формально считаясь с необходимостью деконцентрации власти, они на практике соглашались отдать губернским администрациям только "маловажные и малоценные" функции.

В результате на совещании были составлены два сводных перечня дел: в одном поместили "дела, кои предполагается передать на разрешение местной власти" лишь после проведения губернской реформы; в другом списке зафиксировали те дела, которые ведомства готовы были передать на места, не ожидая указанного преобразования<sup>19</sup>. Надо ли говорить, что второй список на порядок меньше первого.

Ниже в систематизированном виде приведены новые полномочия губернских администраций (губернаторов и губернских правлений), переданные им по решению Совещания С.Ф.Платонова от 16 декабря 1903 года.

На самостоятельное решение губернаторов были переданы следующие дела: 1) разрешение принятия пожертвований и отказов по духовным совещаниям на надобности местного общественного призрения; 2) производство врачам и ветеринарам добавочного содержания за исполнение обязанностей по вакантным должностям из надлежащих источников; 3) оп-

<sup>16</sup> Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф.1234. Оп.1. Д.1. Л.1 – 524.

<sup>17</sup> Там же. Л.2 об.

<sup>18</sup> Там же. Л.3 об. – 4.

<sup>19</sup> Там же. Л.449 – 449 об.

ределение пенсий и единовременных пособий городским; 4) назначение тюремным надзирателям прибавок к содержанию за каждые пять лет службы в тюремной страже; 5) внесение в Комитет о службе чинов гражданского ведомства и о наградах представлений о награждении частных лиц медалями за подвиги человеколюбия; 6) внесение в Комитет о службе чинов гражданского ведомства и о наградах представлений о награждении лиц, служащих по крестьянскому общественному управлению, медалями и почетными кафтанами; 7) переписка с Капитулом орденов о награждении чинов тюремной стражи за беспорочную службу; 8) испрошение из Капитула орденов медалей с надписью "За беспорочную службу в полиции", подлежащих выдаче нижним полицейским чинам; 9) утверждение штатов и положений адресных столов, содержащихся на городские средства; 10) разрешение выпускать в свет в форме периодических изданий листки объявлений, если их содержание ограничивается исключительно объявлениями и справочными сведениями; 11) разрешение на крещение мусульман и язычников по католическому, протестантскому, армяно-григорианскому обрядам; 12) разрешение на переход из одного неправославного вероисповедания в другое; 13) утверждение в должности проповедников протестантских церквей и увольнение их от должностей; 14) назначение сверхштатных ветеринарных врачей на учреждаемые министром внутренних дел должности этих врачей; 15) назначение ветеринарных фельдшеров на скотопрогонных трактах.

По соглашению с управляющим казенной палатой губернатор мог также принимать решения: 16) по определению числа членов, избираемых в раскладочные присутствия земскими и городскими учреждениями; 17) по определению числа членов, избираемых в раскладочные присутствия купеческими и биржевыми обществами, а также местными совещательными по торговле и промышленности учреждениями.

По соглашению с управлениями земледелия и государственных имуществ губернатор давал разрешение: 18) на созыв местных (уездных и сельских) съездов сельских хозяев; 19) на устройство местных (уездных и сельских) сельскохозяйственных выставок, без испрошения пособия.

Губернскому правлению, при участии членов губернской ученой архивной комиссии, было передано только одно дополнительное полномочие: уничтожение непоименованных в законе архивных дел губернских архивов.

Анализ приведенного перечня показывает, что даже по сравнению со скромными предложениями 1898 года реализованная на практике перед революцией 1905 года деконцентрация власти была чрезвычайно урезана в предметном объеме передаваемых на губернский уровень полномочий и проблему, конечно, не ликвидировала. Передача более или менее "ценных" функций на местах была оставлена "на потом" и не воплощена в жизнь вплоть до революционного взрыва 1917 года.

Обращает на себя внимание и тот факт, что за период с 1898 по 1903 год кардинально изменилась министерская позиция по вопросу о субъекте передаваемых на губернский уровень полномочий. Если в конце XIX века речь шла о том, чтобы наделить дополнительной властью в первую очередь центральную губернскую коллегию – губернское правление, то в начале XX века основным объемом новых полномочий считали возможным доверить только губернатору как председателю большинства губернских коллегий. Таким образом, в центре и на местах в понимание проблемы деконцентрации власти вкладывали несколько разный практический смысл, что ярко проявлялось при детализации путей решения этой проблемы. На этом уровне обнаруживалось несоответствие подходов. Столичные авторы содержание деконцентрации видели в передаче полномочий от министерств, в первую очередь МВД, к губернской администрации, в первую очередь, к губернатору. Местные же разработчики реформы делали ударение на необходимость перераспределения полномочий от губернатора к нижестоящим учреждениям и должностным лицам. Оба подхода взаимно дополняли друг друга, а каждый в отдельности – защищал интересы абсолютно конкретного института власти, в недрах которого и создавался тот или иной проект. Защита интересов заключалась в "сбрасывании" с себя обременительных полномочий в пользу подчиненных инстанций.

"Региональный" подход к решению проблемы деконцентрации, предусматривающий перераспределение ответственности внутри губернии, в исследуемый период реализован не

был, поскольку не нашел поддержки в центре. "Столичный" же подход частично реализовали, что связано с деятельностью вышеназванного совещания под руководством С.Ф.Платонова. Такое одностороннее решение проблемы децентрации власти еще более актуализировало другую застарелую проблему губернского управления – перегруженность губернаторов.

Можно только сожалеть о том, что разработки комиссии С.Ф.Платонова, конкретные предложения представителей региональной элиты по децентрации власти оказались в итоге фактически не востребованы. Технологические процессы решения дел упрощены не были. К тому же, появился дополнительный отрицательный эффект: в годы столыпинских попыток реформирования губернского управления местное уральское чиновничество уже не проявляло инициативности в решении названного вопроса, ведь его заинтересованность в решении проблемы десятилетиями разбивалась о хладнокровное молчание Петербурга. И уже в 1913 году опытный практик-губернатор И.М.Страховский<sup>20</sup> подвел печальный итог: "На исходе двухвекового своего существования правительственная "губерния" находится в состоянии полного расстройств. Из нее почти ушло управление в действительном смысле

слова, а те отдельные элементы управления, которые в ней еще остались, оказываются либо "не к месту", либо "не в тех руках"<sup>21</sup>.

Отсутствие политической воли среди высшего руководства страны и глухое сопротивление представителей центрального аппарата управления привели к тому, что удобный для реформирования момент безвозвратно упустили. Это не позволило превратить слова в дела и сделать жизненно важный для империи шаг по пути приспособления губернской администрации к работе в условиях нарастающих модернизационных процессов.

<sup>20</sup> Иван Михайлович Страховский (1866 – 19??) – потомственный дворянин, чиновник МВД, дослужившийся к 1915 году до чина тайного советника. Основные этапы его карьеры таковы: чиновник особых поручений при черниговском губернаторе (1889 – 1890), непременный член и председатель Каргапольского уездного по крестьянским делам присутствия (1891 – 1893), советник Оренбургского губернского правления (1894-1896), непременный член Оренбургского губернского присутствия (1896 – 1899), мировой судья (1899 – 1902), помощник управляющего Земским отделом МВД (1903 – 1906), губернатор Тургайской, Вятской, Тифлисской губерний (1906 – 1917).

<sup>21</sup> *Страховский И.М.* Губернское устройство // Журнал Министерства Юстиции. – 1913. – №9. – С.122.

## POWER DECONCENTRATION IN LATE IMPERIAL RUSSIA: THE CAPITAL AND PROVINCIAL VISION OF THE PROBLEM

© 2008 S.V.Lyubichankovski

Volga Branch of Institute of Russian History of the Russian Academy of Sciences, Samara

The problem of the superfluous power centralization is analyzed in this paper. The author makes a conclusion that the approaches to the solution of the problem of St.-Petersburg officials and province administration leaders were of essential differences. The discussion about the power deconcentration necessity at the turn of the XIX<sup>th</sup> – XX<sup>th</sup> centuries is regarded in the context of the province reforms.