



Copyright © 2015 by Sochi State University

Published in the Russian Federation  
Bylye Gody  
Has been issued since 2006.  
ISSN: 2073-9745  
E-ISSN: 2310-0028  
Vol. 36, Is. 2, pp. 309-318, 2015  
<http://bg.sutr.ru/>



UDC 94(47)

## Russia's Regional Governance at the Change of Epochs: Administrative Reform Drafts in the Late 19<sup>th</sup>-Early 20<sup>th</sup> Centuries

<sup>1</sup>Sergey V. Lyubichankovskiy  
<sup>2</sup>Igor A. Tropov

<sup>1</sup>Orenburg State Pedagogical University, Russian Federation  
460014, Orenburg, Sovetskaya st, 19  
Dr (History), Professor, Head of the Department of Russian History  
E-mail: svlubich@yandex.ru

<sup>2</sup>Pushkin Leningrad State University, Russian Federation  
196605, Saint-Petersburg, Pushkin, Peterburgskoye Highway, 10  
Dr (History), Professor, the Department of History  
E-mail: itropov@yandex.ru

### Abstract

This article addresses the long and complex process of Russia's government working out draft reforms aimed at transforming the country's regional governance system in the late 19<sup>th</sup>-early 20<sup>th</sup> centuries. Aware of the unsatisfactory state of affairs in the area of the organization and operation of the governorate administration, the supreme state authorities initiated the development of relevant reform, looking to not only engage representatives of the local bureaucratic elite in the process but take account of public opinion in respect of the principles of the set-up and activity of the regional administration. This article demonstrates that drafts developed during the late imperial period, which persistently sought to promote the idea of strengthening the governor's authority and uniting the major governorate collegia into a single institution, fell short of being realized. This circumstance had a negative effect on the operation of the governor's authority, which was clearly manifested in the extremely hard conditions of the February Revolution of 1917. The weakness of governorate rulers in combination with widespread "anti-governor" sentiment locally, expressed in the form of mass arrests of functionaries by the uprisen people, forced the Provisional Government to fully renounce the existing regional governance system by revoking the governor posts and handing authority over to the chairmen of the county councils.

**Keywords:** regional government; administrative power; projects of reforms; governors.

### Введение

Конец XIX – начало XX вв. стали временем тяжелейших испытаний для всей системы государственного управления Российской империи, переживавшей глубокий кризис, который носил системный характер. Одной из его составляющих был кризис регионального государственного управления, прежде всего, и в наибольшей степени, коснувшийся губернской администрации.

Актуальность обращения к данной проблеме обусловлена, прежде всего, той ролью, которую играли органы регионального управления в обеспечении устойчивого и эффективного функционирования всей политической системы Российской империи конца XIX – начала XX вв., в решении тех насущных задач в хозяйственной, социокультурной, бытовой и иных сферах жизни общества, от состояния которых во многом зависел уровень общественных настроений, являющийся, как показано в новейших исторических публикациях, важнейшим «нематериальным» фактором политической стабильности в обществе [1]. Исследование проблем функционирования губернской административной системы, а также дискуссий в высших правительственных кругах и среди региональной бюрократии по вопросу о путях реформирования данной системы, раскрывает перед научным сообществом новые возможности для углубленного и объективного анализа основных

тенденций и характерных черт развития российской государственности в позднеимперский период ее существования, позволяет охарактеризовать внутренний потенциал системы государственного управления, ее способность к самообновлению и к преодолению дискретности в процессе ее функционирования.

Кроме того, актуальность исследования обусловлена теми реалиями, в которых функционируют региональные органы государственной власти в современной России. Возложенный на них значительный объем административных задач при наличии серьезной напряженности в ресурсном обеспечении их исполнения, побуждает к самому внимательному отношению к историческому опыту, к учету особенностей функционирования административной системы, а также путей и способов ее реформирования.

### **Материалы и методы**

Специфика исследуемой проблемы, сердцевиной которой является исследование опыта правительственного реформизма в сфере регионального административного управления в позднеимперской России, потребовала обращения к широкому кругу источников. Прежде всего, это законодательные акты, закреплявшие структуру и функции региональной власти в Российской империи. В исследуемый нами период положение и деятельность регионального аппарата государственной власти России определялись нормами, зафиксированными в «Своде законов Российской империи» [2]. Кроме того, анализ процесса обновления действовавшего законодательства, происходившего на протяжении исследуемого периода, позволяет доказательно говорить о том, какова была результативность усилий правящих верхов по реформированию «правительственной губернии», то есть позволяет выявить, что и в какой мере из разрабатываемых проектов было воплощено (хотя бы на формально-правовом уровне) в жизнь.

Ценным источником для характеристики внутренней политики царского правительства по реформированию системы регионального управления являются делопроизводственные документы. Значительная часть этих материалов сохранилась в фондах центральных и местных учреждений, хранящихся в различных архивохранилищах страны (Государственном архиве Российской Федерации, Российском государственном историческом архиве, Отделе рукописей Российской государственной библиотеки, Отделе рукописей Российской национальной библиотеки, Государственном архиве Кировской области и пр.), и до сих пор в большинстве своем не опубликована. Обращение к таким делопроизводственным материалам, как циркуляры Министерства внутренних дел (МВД), журналы заседаний разного рода совещаний и комиссий, переписка между государственными учреждениями и пр., – позволили выявить и охарактеризовать различные подходы представителей высших, центральных и местных органов власти к решению проблемы реформирования системы регионального управления в России.

И, наконец, большое значение для исследования реформаторских инициатив правительства сыграли источники личного происхождения (например, воспоминания товарища министра внутренних дел, затем государственного секретаря С.Е. Крыжановского, товарища министра внутренних дел С.Д. Урусова, управляющего делами Временного правительства В.Д. Набокова и др.). В этих материалах содержатся субъективные, а потому совершенно уникальные, оценки состояния региональной власти и тех перипетий, которые были связаны с попытками ее реформирования. В комплексе с другими материалами, воспоминания выступают как весьма ценный источник, не только характеризующий механизмы разработки и принятия решений по различным вопросам государственной политики в сфере регионального управления, но и позволяющий оценить роль отдельной личности в истории российского реформаторства.

Методология исследования базируется на принципах развития, взаимной связи, историзма, объективности, системности. Поставленные задачи продиктовали выбор основного метода исследования – структурно-функционального анализа. Метод признает за системой не только функции, но и дисфункции, что позволяет сосредоточиться на том накоплении деформаций и напряженности, которое и обуславливает движение системы в поисках нового равновесного состояния. В исследовании данный метод применен для решения двух крупных взаимосвязанных научных проблем: выяснения особенностей организации местного уровня власти в досоветской России и характерных черт правительственной политики по реформированию регионального управления в конце XIX – начале XX вв.

Структурно-функциональный анализ создал предпосылки для использования историко-генетического метода. Он реализован путем последовательного раскрытия изменений в содержании проектов губернской реформы. Являясь по сути аналитически-индуктивным, по форме выражения метод является описательным.

Широко использован историко-сравнительный метод. Основные параметры проектов реформ губернских администраций систематически подвергались сопоставлению: по периодам до и после Первой русской революции, до и после свержения самодержавия.

Историко-типологический метод использован для выявления общего в пространственно-единичном (объединяющих параметров всех рассмотренных проектов реформ) и стадийно-

однородного в непрерывно-временном (основных этапов в развитии процесса проектирования новой губернской реформы).

### Обсуждение

За многие десятилетия в отечественной историографии был накоплен немалый опыт в осмыслении истории региональной власти в Российской империи конца XIX – начала XX вв. [подробнее см: 3]. В 1960-х – 1980-х гг. отечественными учеными плодотворно разрабатывались вопросы, связанные с определением места губернаторов и некоторых других представителей региональной администрации в системе российской самодержавной власти, их компетенции и принципов ротации, особенностей взаимодействия губернской администрации с органами земского самоуправления и др. [4; 5; 6; 7].

В современной историографии проблемы устройства и деятельности региональной администрации по-прежнему обращают на себя пристальное внимание историков. Уточняется принятый в науке терминологический аппарат, в частности, содержание понятия «губернаторская власть» [8, с. 51; 9]. В значительно большей степени, чем раньше, изучается «личная история» губернаторов и других представителей бюрократической элиты [10; 11], раскрываются особенности функционирования административной системы России на разных исторических этапах [12], предпринимаются попытки оценить эффективность деятельности региональных властей [13], состояние которых оценивается чаще всего как «кризисное» [14; 15] или «архаичное», не приспособленное «к новым требованиям, выдвигаемым процессом модернизации» [16].

Вместе с тем, история реформирования региональной системы как самостоятельная научная проблема до сих пор не была в центре внимания ученых. Ее отдельные аспекты рассматривались в общих трудах по истории поздней имперской России [17, с. 406–409, 423–432] и в монографиях, посвященных взаимоотношениям центральной власти и «начальников» одной или нескольких определенных губерний [18].

Обсуждение достигнутых научным сообществом результатов показывает, что в настоящее время время происходит интенсивный процесс накопления фактического материала, позволяющего охарактеризовать различные стороны функционирования российской региональной власти, в том числе, с учетом специфики ее взаимодействия с правительственным «центром» в конце XIX – начале XX вв. Настоящая статья заполняет имеющуюся в историографии лауну и одновременно расширяет научные возможности дальнейшего исследования эффективности функционирования региональной системы управления в поздней имперской России.

### Результаты

Необходимость преобразования системы регионального управления с целью придания ей, по словам министра внутренних дел Н.П. Игнатьева, надлежащих «крепости и влияния» [19, с. 489], была осознана столичными властями еще в первые пореформенные десятилетия. Гибель императора Александра II 1 марта 1881 г. не только не приостановила, а, напротив, ускорила оформление «Кахановской комиссии», цель которой заключалась в составлении проектов преобразования местного управления. Впрочем, подготовленный ею проект создания особого, подчиненного Сенату, «присутствия губернского управления», объединявшего под началом губернатора «правительственные» и «общественные» (земские) органы [20, с. 240], равно как и предложения по реформированию других элементов системы местного управления не нашли поддержки у губернаторов и министра внутренних дел Д.А. Толстого. В результате, весной 1885 г. комиссия во главе с М.С. Кахановым была распущена, а ее делопроизводство было сдано в архив [21, с. 101].

Впрочем, и в последующие годы правительство отдавало себе отчет в неудовлетворительном состоянии дел в сфере регионального управления [22], свидетельством чему явилась серия проектов губернской реформы, разработанных в поздней имперский период в правительствах Николая II.

Своеобразной площадкой для проведения эксперимента по совершенствованию системы регионального управления и поиску оптимальных форм ее взаимоотношений с центральной властью, стал обширный Сибирский край [23]. В 1895 г. Государственный совет одобрил предложение МВД об объединении на территории Сибири основных коллегиальных органов губернского уровня «в одно высшее в губернии присутственное место, под председательством Губернатора», которое получило название «Губернское Управление» [24]. Соответствующее мнение Государственного совета было утверждено императором 1 июня 1895 г. и получило силу закона. В этом документе, кроме перечисления конкретных мероприятий в сфере переустройства административного управления четырьмя сибирскими губерниями, указывалось также на то, что данная реформа «обещает получить значение не только местное для Сибирского края, но и общее для центральной России». Этот вопрос характеризовался как «обширный и важный», имевший «первостепенное значение в смысле упорядочения администрации во внутренних губерниях России» [25, ст. 815].

Такая установка побудила к действиям министра внутренних дел И.Л. Горемыкина. Возглавляемое им ведомство на протяжении двух с половиной лет изучало опыт восточной части страны, а 12 февраля 1898 г. в специальном циркуляре губернаторам объявило о разработке аналогичной губернской реформы применительно к территории центральной России [26]. Министр

запрашивал у начальников губерний их «личные... соображения» по проблеме, специально оговорив при этом, что губернаторы не должны быть «стеснены проектируемым (в циркуляре – С.Л., И.Т.) планом... реформы, имеющим значение только программы для облегчения рассмотрения дела на местах» [27]. Эти заключения предполагалось использовать при создании первоначального проекта переустройства местного управления в департаменте общих дел. Затем проект должен был поступить в особую комиссию при МВД. Итоговый вариант планировалось направить на заключение иных ведомств, а уже потом внести в Государственный совет в законодательном порядке [28].

Механизм выработки губернской реформы предусматривал последовательное прохождение нескольких стадий. В течение 1898–1900 гг. была реализована первая из них – сбор мнений губернаторов. Вторая стадия, связанная с деятельностью департамента общих дел МВД, была пройдена к 1903 г. 30 января 1903 г. последовало императорское распоряжение о переносе обсуждения проекта реформы в Комиссию по преобразованию губернского управления под председательством министра внутренних дел В.К. Плеве [29]. На этой третьей стадии МВД циркулярным письмом от 15 июля 1903 г. вновь запросило у губернаторов отзывы на «журнал занятий» комиссии. И опять подчеркивалось, что присланные материалы «должны служить только программой при обсуждении вопроса о губернской реформе, и затем от Вашего Превосходительства будет зависеть дополнить их теми соображениями, которые Вы признали бы, согласно условиям местной жизни и указаниям Вашего опыта, необходимыми для успешного выполнения поставленной задачи» [30]. Сбор соответствующих заключений с мест продолжался до 1 октября 1903 г. Уже к 1904 г. итоговый проект в недрах МВД был создан, стал известен общественности и вызвал массу критических замечаний [31], в том числе, в связи с неточностью «определений губернской должности», являющейся следствием «неопределенности ее функций» [32, с. 41]. Понятно, что такой проект был, в конечном итоге, положен «под сукно».

Итак, период с 1895 по 1904 гг. следует рассматривать как целостный этап в развитии российской государственности, характеризующийся активной проработкой вопроса о реформе местного административного управления центральной России.

Дальнейшее развитие событий показало, что этот процесс не прервала, не отодвинула на задний план и последовавшая Первая русская революция. Уже в 1905 г. в Санкт-Петербурге было возобновлено обсуждение данного вопроса. В МВД была учреждена соответствующая комиссия под председательством товарища министра С.Д. Урусова. На сегодняшний день она представляет собой своего рода «белое пятно» в истории России начала XX века. Поэтому остановимся на ней подробнее.

Пожалуй, одним из немногих источников, позволяющим реконструировать ее деятельность, являются воспоминания самого князя С.Д. Урусова, точнее говоря, их неопубликованная часть, хранящаяся в отделе рукописей Российской государственной библиотеки. Мемуарист свидетельствовал, что, вступая в конце октября 1905 г. в должность товарища министра, он «имел основание полагать, что... придется... заняться проектом реформы нашего местного управления» [33]. Не дождавшись соответствующего распоряжения со стороны своего непосредственного начальника, в ноябре 1905 г. он сам представил свои соображения по данной проблеме министру П.Н. Дурново. Последний согласился на образование соответствующей комиссии под председательством С.Д. Урусова, но, как свидетельствовал товарищ министра, «тон его... указывал как будто на то, что он считает уместным провести предлагаемую демонстрацию, но мало интересуется существом дела и не придает ему практического значения» [34].

В состав комиссии вошли, кроме С.Д. Урусова (председатель), бывший директор департамента полиции А.А. Лопухин, начальник главного управления по делам местного хозяйства С.Н. Гербель, заведующий земским отделом В.И. Гурко и его помощник И.М. Страховский, а также бывший профессор Демидовского юридического лицея и доверенное лицо Б.В. Штюмерера И.Я. Гурлянд. Несмотря на различия в убеждениях, члены комиссии, «приняв за отправной пункт Манифест 17 Октября, ...почти автоматически подвигались по пути расширения круга деятельности местного самоуправления, ограничения произвола административной власти, создания гарантий, обеспечивающих правовой порядок, уничтожения сословных преимуществ и т.п.» [35].

По свидетельству председательствующего, комиссия работала достаточно оперативно. Итоговый документ планировалось создать к 15 марта 1906 г. Однако уже в декабре 1905 г. П.Н. Дурново распорядился представить ему промежуточный отчет, после рассмотрения которого он распорядился «работу Комиссии прекратить» [36]. Сам С.Д. Урусов, выражая сожаление по этому поводу, объяснял позицию начальства так: «Я слышал впоследствии, что министр нашел наш проект слишком демократическим и похожим более на резолюцию земского съезда, нежели на работу, вышедшую из недр министерства» [37].

В 1907–1911 гг. по инициативе П.А. Столыпина произошел возврат к обсуждению данной проблемы [38, с. 734–735]. Оно проходило на этот раз на базе Совета по делам местного хозяйства при МВД [39]. Ряд положений нового законопроекта, согласно которым губернатор определялся не как представитель верховной власти в лице монарха, а в качестве главного в губернии представителя «высшего правительства», вызвали резкое неприятие многих участников заседаний упомянутого выше Совета [40]. В этой новой – министерской – формулировке губернаторы усматривали не столько влияние принятых в 1906 г. Основных государственных законов, трансформировавших

власть короны, сколько унижительную для себя попытку подчинить «начальников губерний» Совету министров, а фактически – главе МВД. Кроме того, проект преобразования губернского управления не был согласован с другими заинтересованными лицами, помимо губернаторов, а также с ведомствами и с общественными организациями (например, он вызвал пристальное и, в ряде случаев, резко отрицательное отношение Совета объединенного дворянства [41; 42, с. 274–302]). Очевидно, что в таких условиях проект не мог быть реализован. Н. Вейсман оценил провал столыпинского варианта местной реформы как критическую для Российского государства ситуацию, закрывшую возможность объединить различные социальные группы и правительственные органы через сотрудничество в решении местных дел, и существенно способствующую наступлению кризиса 1917 г. [43, с. 228]. Работа над проектом губернского положения так и не была завершена.

Следующие шаги в том же направлении были предприняты уже в годы Первой мировой войны, когда осенью 1916 г. новый председатель Совета министров Б.В. Штюрмер провел соответствующее совещание с губернаторами [44]. На нем начальниками губерний было высказано убеждение в необходимости реформирования собственной должности и всей местной административной машины, приведены аргументы в пользу такого шага, однако этим все и закончилось [45].

Новый этап в реформировании системы регионального управления в России наступил в 1917 г., после падения самодержавия. Революционное движение в столице и в провинции в конце февраля – начале марта 1917 г. не только выявило недостатки так и не подвергшейся качественным преобразованиям губернской власти, но и фактически привело к ее разрушению. Бессистемные попытки задерживать почтовые отправления, препятствовать проникновению на места воззваний новых столичных органов (Временного комитета Государственной думы, Петроградского совета и Временного правительства) [46, с 17–18], а в ряде случаев – и открытое противодействие местным революционным силам [47], были довольно быстро свернуты по инициативе самих же губернаторов. Приняв отречения императора Николая II, а вслед за ним и Михаила, как свершившиеся факты, губернская администрация стала пытаться найти свое место в «новой» России. Одни, подобно курскому вице-губернатору Г.Б. Штюрмеру, уже 3 марта заявили о намерении «исполнять свои обязанности по управлению губерний» совместно с местными временными революционными комитетами [48], другие же, как, например, вятский губернатор Н.А. Руднев апеллировали непосредственно к Временному правительству, уточняя, «оставаться ли на посту или сдать должность» [49].

Обстановка на местах, сложившаяся в конце февраля – в первых числах марта 1917 г., заставила Временное правительство в самом срочном порядке определиться с направлением дальнейших преобразований в сфере регионального управления. 5 марта 1917 г., без какой-либо предварительной проработки и согласований, Временное правительство приняло решение о повсеместном смещении губернаторов и вице-губернаторов и о введении должностей правительственных комиссаров. В губерниях ими становились, согласно подписанной министром-председателем Г.Е. Львовым телеграмме, председатели губернских земских управ [50, с. 185]. За комиссарами, как отмечалось в телеграмме Львова, сохранялось «руководительство» работой губернских земских управ, им же подчинялось и губернское правление [51]. Из этого общего правила были и свои исключения: в некоторых случаях комиссарские должности получили либеральные депутаты Государственной думы и Государственного совета [52].

Данную реформу многие современники оценивали резко негативно, называя ее «необдуманной и легкомысленной импровизацией» или даже «одним из самых неудачных ... актов» правительства [53, с. 43–44]. В основе такой оценки лежало убеждение в том, что Временному правительству было бы выгоднее сохранить в целом лояльных новому режиму профессионалов, нежели заменять их консерваторами-цензовиками, избранными на основе недемократического по своей сути земского положения 1890 г.

Анализ общественно-политических настроений и действий населения в губернских городах убеждает в том, что в действительности никакого выбора в этом отношении у правительства Г.Е. Львова не существовало. «Власть... сметена по всей стране» [54, с. 91], «власти нет» [55, с. 8], – это был, пожалуй, главный рефрен в описаниях политической ситуации в регионах современниками. В нем нет совершенно никакого публицистического преувеличения – значительная часть губернаторов и вице-губернаторов в самом начале марта 1917 г. была арестована по инициативе местных революционных организаций [56, с. 77–79]. Резкое неприятие «рядовым» населением представителей дореволюционной политической элиты заблокировало все потенциально возможные пути сохранения губернаторов в обновленной административной системе страны.

### **Заключение**

Таким образом, в позднеимперский период реформирование губернской администрации не было проведено, однако на протяжении большей части рассматриваемого периода шла активная, с участием местной управленческой элиты, работа по проектированию губернской реформы. Несмотря на разный состав разработчиков губернской реформы (от консерватора В.К. Плеве до либерала С.Д. Урусова), а также отличающийся исторический контекст работы соответствующих комиссий, обусловленный спецификой общественно-политической обстановки в стране, тем не менее, можно

говорить о принципиальном сходстве выработанных проектов. Все они основывались на признании полезности объединения основных губернских коллегий в единое учреждение и исходили из необходимости усиления личной власти губернатора. Вопрос о создании на губернском уровне какого-либо представительного органа с целью более адекватного восприятия администрацией общественных нужд не ставился. Можно предположить, что именно из-за неизменности основного подхода к предполагаемому реформированию ни один из разработанных проектов не дошел до этапа исполнения, встречая конструктивную критику со стороны общественности, сводившуюся к указанию на недостаточность предлагаемых мер для решения коренных проблем губернского устройства.

Не подвергаясь модернизации система региональной власти в России, не выдержала революционных испытаний, что отчетливо проявилось в неспособности губернской администрации «сохранить порядок» на вверенных территориях в решающие дни конца февраля – начала марта 1917 г. и в сравнительно быстром переходе большинства губернаторов и вице-губернаторов к полному признанию Временного правительства и местных революционных организаций. Если на рубеже столетий инициатива в реформировании регионального управления, едва проявляясь, выпадала из рук правительственной власти, затухала, не оставляя практических результатов, то весной 1917 г. Временное правительство было, напротив, поставлено в условия, когда промедление с данной реформой грозило ростом анархии на местах и крушением всех завоеваний Февраля. Политическая активизация студентов, солдат, рабочих и других демократических групп при резком неприятии ими представителей «старого режима» привело Временное правительство к осуществлению, пожалуй, одной из самых радикальных реформ за весь предшествовавший период – к полной ликвидации института губернской власти в России.

#### Примечания:

1. Веремченко В.А. На перекрестке повседневности и общественного сознания (о нематериальных факторах социальных движений XIX–XX вв.) // Повседневная жизнь и общественное сознание в России XIX–XX вв.: материалы междунар. науч. конф. 14–16 марта 2012 г. / под общ. ред. В.Н. Скворцова; отв. ред. В.А. Веремченко. СПб.: ЛГУ им. А.С. Пушкина, 2012. С. 17–22.
2. Свод законов Российской империи. Т. II. Свод губернских учреждений. СПб.: Гос. тип., 1913.
3. Тропов И.А. Проблемы функционирования губернаторской власти в России конца XIX – начала XX в. в современной отечественной историографии // Российская история XIX–XX веков: Государство и общество. События и люди. Сборник статей / отв. ред. Р.Ш. Ганелин. СПб.: Лики России, 2013. С. 194–209.
4. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высшая школа, 1968. 368 с.
5. Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (Политическая реакция 80-х – начала 90-х годов). М.: Мысль, 1970. 444 с.
6. Захарова Л.Г. Кризис самодержавия накануне революции 1905 г. // Вопросы истории. 1972. № 8. С. 119–140.
7. Кризис самодержавия в России. 1895–1917 / авт.: Б.В. Ананьич, Р.Ш. Ганелин, Б.Б. Дубенцов, В.С. Дякин, С.И. Потолов; отв. ред. В.С. Дякин. Л.: Наука, 1984. 664 с.
8. Любичанковский С.В. Губернское правление в системе губернаторской власти в последнее десятилетие существования Российской империи (на материалах Урала). Екатеринбург: Изд-во Уральского ун-та, 2003. 275 с.
9. Любичанковский С.В. Кризис системы местного управления в последнее десятилетие существования Российской империи // Отечественная история. 2003. № 1. С. 197–201.
10. Туманова А.С. Консерватор во власти: Губернатор Н.П. Муратов // Отечественная история. 2003. № 3. С. 103–113.
11. Минаков А.С. Орловский губернатор П.В. Неклюдов // Ученые записки Орловского государственного университета. 2011. Серия «Гуманитарные и социальные науки». № 1. С. 59–62.
12. Административные реформы в России: история и современность / под общ. ред. проф. Р.Н. Байгузина. М.: РОССПЭН, 2006. 645 с.
13. Региональное управление и проблема эффективности власти в России (XVIII – начало XXI вв.): сб. ст. Всероссийской научной конференции (г. Оренбург, 30 октября – 2 ноября 2012 г.) / Под науч. ред. Е.В. Годовой, С.В. Любичанковского. Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2012. 520 с.
14. Любичанковский С.В. Губернская администрация и проблема кризиса власти в позднеимперской России (на материалах Урала, 1892–1914 гг.). Самара–Оренбург: ИПК ГОУ ОГУ, 2007. 750 с.
15. Тропов И.А. Кризис местной правительственной власти в России весной – осенью 1917 г. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2011. № 4 (10): в 3-х ч. Ч. 2. С. 178–181.
16. Богатырева О.Н. Эволюция системы местного управления в Вятской и Пермской губерниях (1861 – февраль 1917). Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2004. 453, [3] с.

17. Власть и реформы. От самодержавной к Советской России / отв. ред. Б.В. Ананьич. 2-е изд. М.: ОЛМА-ПРЕСС Экслибрис, 2006. 733, [1] с.
18. Минаков А.С. Губернаторский корпус и центральная власть: проблема взаимоотношений (по материалам губерний Черноземного центра второй половины XIX – начала XX вв.). Орел: Издательский дом «Орлик», Издатель Александр Воробьев, 2011. 487 с.
19. Зайончковский П.А. Кризис самодержавия в России на рубеже 1870–1880-х годов. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1964. 511 с.
20. Христофоров И.А. «Камень преткновения»: проблема административных реформ последней четверти XIX – начала XX вв. // Административные реформы в России: история и современность / под общ. ред. Р.Н. Байгузина. М.: РОССПЭН, 2006. С. 220–258.
21. Лысенко Л.М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII – начало XX века). М.: Прометей, 2001. 357 с.
22. Любичанковский С.В. Ремонтируемая вертикаль // Родина. 2008. № 7. С. 76–80.
23. Палин А.В. Томское губернское управление (1895–1917): структура, компетенция, администрация. Кемерово: Кузбассвузиздат, 2004. 188 с.
24. Государственный архив Кировской области (ГАКО). Ф. 582. Оп. 43а. Д. 90. Л. 10б.
25. Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1895 г. СПб., 1895.
26. ГАКО. Ф. 582. Оп. 43а. Д. 90. Л. 1–1в.
27. ГАКО. Ф. 582. Оп. 43а. Д. 90. Л. 1б)об.–1в.
28. ГАКО. Ф. 582. Оп. 43а. Д. 90. Л. 1б)об.
29. Центральный государственный исторический архив Республики Башкортостан (ЦГИА РБ). Ф. И-9. Оп. 1. Д. 655. Л. 22.
30. ЦГИА РБ. Ф. И-9. Оп. 1. Д. 655. Л. 1.
31. Усиление губернаторской власти. Проект фон Плеве. С предисловием П. Струве и с приложением дела Орловского губернатора Неклюдова. Париж: «Освобождение», 1904. 138 с.
32. Гессен В.М. Вопросы местного управления. СПб.: Юрид. кн. скл. «Право», 1904. [2], 235, [4] с.
33. Научно-исследовательский отдел рукописей Российской государственной библиотеки (НИОР РГБ). Ф. 550. Карт. 2. Д. 4. Л. 16.
34. Там же. Л. 17–18.
35. Там же. Л. 18–19.
36. Хайлова Н.[Б]. От «образцового губернатора» до «образца советского работника»: судьба князя С.Д. Урусова // Историк и художник. 2004. № 1. С. 88–98.
37. НИОР РГБ. Ф. 550. Карт. 2. Д. 4. Л. 19.
38. П.А. Столыпин. Программа реформ. Документы и материалы. В 2-х томах. Т. 1. М.: РОССПЭН, 2002. 764 с.
39. Доклад Совета [по делам местного хозяйства] по вопросу об изменении положения губернаторов согласно проекта Правительства о преобразовании общего учреждения губернского. СПб.: без изд., 1909. 28 с.
40. Куликов С.В. Назначение Алексея Хвостова управляющим МВД: предыстория и механизм // Петербургский исторический журнал. 2014. № 2. С. 64–81.
41. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 434. Оп. 1. Д. 145. Л. 107–107об.; Д. 147. Л. 42–42об., 289; Д. 149. Л. 34; Д. 150. Л. 1.
42. Объединенное дворянство. Съезды уполномоченных губернских дворянских обществ. 1906–1916 гг. В 3-х т. Т. 2. 1909–1912 гг. Кн. 1. 1909–1910 гг. М.: РОССПЭН, 2001. 679 с.
43. Weissman N.B. Reform in Tsarist Russia. The State Bureaucracy and Local Government, 1900–1914. – Rutgers University Press. New Brunswick, New Jersey. 1981. 243 p.
44. ГАРФ. Ф. 627. Оп. 1. Д. 76. Л. 2.
45. Совецание губернаторов в 1916 году // Красный архив. Исторический журнал. Т. 33. М.-Л.: Гос. изд-во, 1929. С. 145–169.
46. Вопросы самоуправления. 1917. № 4.
47. ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 2. Д. 145. Л. 3.
48. Отдел рукописей Российской национальной библиотеки (ОР РНБ). Ф. 152. Оп. 4. Д. 168. Л. 41.
49. ОР РНБ. Ф. 152. Оп. 4. Д. 168. Л. 18.
50. Драма российской истории: большевики и революция / под общ. ред. А.Н. Яковлева. М.: Новый хронограф, 2002. 448, [1] с.
51. Центральный государственный архив Санкт-Петербурга (ЦГА СПб.). Ф. 8309. Оп. 1. Д. 23. Л. 4.
52. Отъезд комиссаров // Биржевые новости. 1917. 14 марта. С. 3.
53. Набоков В.Д. Временное правительство: (Воспоминания). М.: Мир, 1924. 132 с.
54. Станкевич В.Б. Воспоминания. 1914–1919. Берлин: И.П. Ладыжников, 1920. 356 с.
55. Курлов П.Г. Гибель императорской России. М.: Современник, 1991. 255 с.

56. Тропов И.А. Революция и провинция: Местная власть в России (февраль – октябрь 1917 г.). СПб.: Изд-во «Европейский Дом», 2011. 250 с.

**References:**

1. Veremenko V.A. At the intersection of daily occurrence and public consciousness (about non-material factors of social movements of the XIX-XX centuries)//Everyday life and public consciousness in Russia the XIX-XX centuries: materials of the international scientific conference on March 14-16, 2012 SPb.: LIE of A.S. Pushkin, 2012. P. 17–22.
2. Code of laws of the Russian Empire. T. II. Arch of provincial establishments. SPb.: State printing house, 1913.
3. Tropov I.A. Problems of functioning of the governor's power in Russia of the end XIX – the beginning of the XX century in a modern domestic historiography // The Russian history of the XIX–XX centuries: State and society. Events and people. Collection of articles. SPb.: Faces of Russia, 2013. P. 194–209.
4. Eroshkin N.P. Istoriya of public institutions of pre-revolutionary Russia. M.: The higher school, 1968. 368 p.
5. Zayonchkovsky P.A. The Russian autocracy at the end of the XIX century (Political reaction of the 80th – the beginning of the 90th years). M.: Thought, 1970. 444 p.
6. Zakharova L.G. Crisis of autocracy on the eve of revolution of 1905//history Questions. 1972. No. 8. P. 119-140.
7. Crisis of autocracy in Russia. 1895–1917. L.: Science, 1984. 664 p.
8. Lyubichankovsky S.V. Provincial board in system of the governor's power in the last decade of existence of the Russian Empire (on materials of the Urals). Yekaterinburg: Izdatelstovo of the Ural university, 2003. 275 p.
9. Lyubichankovsky S.V. Crisis of system of local management in the last decade of existence of the Russian Empire // National history. 2003. No. 1. P. 197-201.
10. Tumanova A.S. Konservator in power: Governor N. P. Muratov//National history. 2003. No. 3. P. 103–113.
11. Minakov A.S. Orlovsky governor P. V. Neklyudov//Scientific notes of the Oryol state university. 2011. "Humanitarian and Social Sciences" series. No. 1. P. 59–62.
12. Administrative reforms in Russia: history and present. M.: ROSSPEN, 2006. 645 p.
13. Regional government and a problem of efficiency of the power in Russia (XVIII – the beginning of the XXI centuries): the collection of articles of the All-Russian scientific conference (Orenburg, on October 30 – on November 2, 2012). Orenburg: JSC IPK Universitet, 2012. 520 p.
14. Lyubichankovsky S. V. Gubernskaya administration and a problem of crisis of the power in late imperial Russia (on materials of the Urals, 1892–1914). Samara-Orenburg: IPK Regional Public Institution Public Educational Institution, 2007. 750 p.
15. Tropov I.A. Crisis of the local government government in Russia in the spring – fall of 1917 // Historical, philosophical, political and jurisprudence, cultural science and art criticism. Questions of the theory and practice. Tambov: Diploma, 2011. No. 4 (10). Part 2. P. 178–181.
16. Bogatyreva O. N. Evolution of system of local management in Vyatka and Perm provinces (1861 – February, 1917). Yekaterinburg: Publishing house Urals. un-that, 2004. 453, [3] p.
17. Power and reforms. From autocratic to the Soviet Russia. M.: OLMA-PRESS Ex-libris, 2006. 733, [1] p.
18. Minakov A.S. Gubernatorsky case and central power: a problem of relationship (on materials of provinces of the Chernozem center of the second half of XIX – the beginnings of the XX centuries). Eagle: Orlik publishing house, Publisher Alexander Vorobyov, 2011. 487 p.
19. Zayonchkovsky P. A. Crisis of autocracy in Russia at a boundary 1870 – the 1880th years. M.: Publishing house of the Moscow university, 1964. 511 p.
20. Hristoforov I.A. "Stumbling block": a problem of administrative reforms of the last quarter of XIX – the beginning of the XX centuries//Administrative reforms in Russia: history and present. M.: ROSSPEN, 2006. P. 220–258.
21. Lysenko L.M. Governors and governor generals of the Russian Empire (XVIII – the beginning of the XX century). M.: Prometheus, 2001. 357 p.
22. Lyubichankovsky S. V. The repaired vertical//the Homeland. 2008. No. 7. P. 76–80.
23. Palin A.V. Tomsk provincial management (1895-1917): structure, competence, administration. Kemerovo: Kuzbassvuzizdat, 2004. 188 p.
24. State Archive of the Kirov Region (SAKR). T. 582. Оп. 43а. 90. L. 10b.
25. Meeting of legalizations and orders of the government. 1895 of SPb., 1895.
26. GAKO. T. 582. Оп. 43а. 90. L. 1-1v.
27. GAKO. T. 582. Оп. 43а. 90. L. 1b) about. – 1v.
28. GAKO. T. 582. Оп. 43а. 90. L. 1b) about.
29. Central state historical archive of the Republic of Bashkortostan (TsGIA RB). T. I-9. Оп. 1. 655. L. 22.

30. TsGIA RB. T. I-9. Оп. 1. 655. L. 1.
31. Strengthening of the governor's power. Project Plehve's background. With the preface to P. Struva and with the appendix of business of the Oryol governor Neklyudov. Paris: "Release", 1904. 138 p.
32. Hesse V. M. Questions of local management. SPb.: Yurid. book skl. "Right", 1904. [2], 235, [4] p.
33. Research department of manuscripts of the Russian state library (NIOR RGB). T. 550. Cardboard 2. 4. L. 16.
34. In the same place. L. 17–18.
35. In the same place. L. 18–19.
36. Haylova N.[B]. From "the exemplary governor" to "a sample of the Soviet worker": destiny of the prince S. D. Urusov//Historian and artist. 2004. No. 1. P. 88–98.
37. NIOR RGB. T. 550. Cards. 2. 4. L. 19.
38. P. A. Stolypin. Program of reforms. Documents and materials. In 2 volumes. T. 1. M.: ROSSPEN, 2002. 764 p.
39. The report of Council [for local economy] on the issue of change of position of governors according to the project of the Government about transformation of the general establishment provincial. SPb.: without publishing house, 1909. 28 p.
40. S. V sandpipers. Alexey Hvostov's appointment as the managing director of the Ministry of Internal Affairs: background and mechanism//Petersburg historical magazine. 2014. No. 2. P. 64–81.
41. State Archive of the Russian Federation (SARF). T. 434. Оп. 1. 145. L. 107-107ob.; 147. L. 42-42ob., 289; 149. L. 34; 150. L. 1.
42. Integrated nobility. Congresses of authorized provincial noble societies. 1906-1916. T. 2. 1909-1912. Book 1. 1909-1910 M.: ROSSPEN, 2001. 679 p.
43. Weissman N.B. Reform in Tsarist Russia. The State Bureaucracy and Local Government, 1900–1914. Rutgers University Press. New Brunswick, New Jersey. 1981. 243 p.
44. GARF. T. 627. Оп. 1. 76. L. 2.
45. Meeting of governors in 1916 // Red archive. Historical magazine. T. 33. M.-L.: State. publishing house, 1929. P. 145-169.
46. Questions of self-government. 1917. No. 4.
47. GARF. T. 1788. Оп. 2. 145. L. 3.
48. Department of manuscripts of National Library of Russia (RNB SHOUTING). T. 152. Оп. 4. 168. L. 41.
49. RNB SHOUTING. T. 152. Оп. 4. 168. L. 18.
50. Drama of the Russian history: Bolsheviks and revolution. M.: New chronograph, 2002. 448, [1] p.
51. Central state archive of St. Petersburg (TsGA SPb.). T. 8309. Оп. 1. 23. L. 4.
52. Departure of commissioners//Exchange news. 1917. March 14. P. 3.
53. Nabokov V.D. Provisional government: (Memoirs). M.: World, 1924. 132 p.
54. Stankievich V. B. Memoirs. 1914–1919. Berlin: I.P. Ladyzhnikov, 1920. 356 p.
55. Kurlov P. G. Gibel of imperial Russia. M.: Contemporary, 1991. 255 p.
56. Tropov I.A. Revolution and province: Local government in Russia (February – October, 1917). SPb.: Publishing house "European House", 2011. 250 p.

УДК 94(47)

**Региональное управление России на изломе эпох:  
проекты административных реформ конца XIX – начала XX вв.**

<sup>1</sup>Сергей Валентинович Любичанковский

<sup>2</sup>Игорь Анатольевич Тропов

<sup>1</sup>Оренбургский государственный педагогический университет, Российская Федерация  
460014, г. Оренбург, ул. Советская, 19

Доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой русской истории  
E-mail: svlubich@yandex.ru

<sup>2</sup>Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, Российская Федерация  
196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин, Петербургское ш., 10

Доктор исторических наук, профессор кафедры истории  
E-mail: itropov@yandex.ru

**Аннотация.** В статье рассматривается длительный и сложный процесс выработки правительственной властью России проектов реформ, нацеленных на преобразование системы регионального управления в стране в конце XIX – начале XX вв. Осознавая неудовлетворительность состояния дел в сфере организации и функционирования губернской администрации, высшая государственная власть инициировала разработку соответствующей реформы, стремясь не только

привлечь к этому процессу представителей местной бюрократической элиты, но и учесть общественное мнение в отношении принципов устройства и деятельности региональной администрации. В данной статье показано, что выработываемые в позднеимперский период проекты, настойчиво проводившие мысль об усилении власти губернатора и об объединении основных губернских коллегий в единое учреждение, остались не реализованными. Данное обстоятельство негативно отразилось на функционировании губернаторской власти, что со всей очевидностью проявилось в сложнейших условиях Февральской революции 1917 г. Слабость правителей губерний в сочетании с широкими «антигубернаторскими» настроениями на местах, выразившимися в массовых арестах чиновников восставшим народом, заставили Временное правительство полностью отказаться от существовавшей системы регионального управления, упразднив должности губернаторов и передав власть в руки председателей земских управ.

**Ключевые слова:** региональное управление, административная власть, проекты реформ, губернаторы.