

Г. В. Гарбуз

*кандидат исторических наук, доцент
кафедры истории Отечества, государства и права
Пензенский государственный университет, г. Пенза, Российская Федерация*

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ РОССИЙСКОГО ГУБЕРНАТОРА В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Аннотация. В данной работе рассматривается структура административных полномочий российских губернаторов в начале XX века. В исследовании определяются различные способы осуществления административной деятельности, дается характеристика основных её направлений. Автор подчёркивает стремление царской администрации регламентировать все стороны жизни провинциального общества.

В статье анализируется влияние различных аспектов российской модернизации рубежа XIX-XX веков на эволюцию административных полномочий губернаторского корпуса. Особое внимание обращается на изменения, привнесённые в административную практику начальников российских губерний революцией 1905-1907 гг. и столыпинской аграрной реформой.

Автор отмечает чрезвычайный характер административной практики губернаторов в этот период и обосновывает вывод о чрезмерности их административных полномочий, вызванных стремлением имперских властей реагировать традиционным для них административным путем на новые «вызовы времени».

Ключевые слова: губернатор, губерния, губернские учреждения, государственное устройство, местное управление, модернизация, административные полномочия, революция, реформы, провинциальное общество.

G. V. Garbuz

*Candidate of historical sciences, associate professor
Department of History of Russia, State and Law
Penza State University, Penza, the Russian Federation*

ADMINISTRATIVE POWERS TO THE RUSSIAN GOVERNOR IN THE EARLY TWENTIETH CENTURY

Abstract. The article deals with the structure of the administrative powers of the Russian governors in the early twentieth century. The study identifies the different ways of the administration, the characteristic of its main directions. Author emphasizes the desire of the royal administration to regulate all aspects of life in provincial society.

The article analyzes the impact of various aspects of Russian modernization of the XIX-XX centuries, the evolution of the administrative powers of governors. Particular attention is drawn to the changes introduced in administrative practices Russian provinces of the revolution of 1905-1907 and the Stolypin agrarian reform.

Author points out the extraordinary nature of the administrative practice of governors in this period, and justifies the conclusion that their excessive administrative authority caused by the desire to respond to the traditional imperial powers for their administration by new «challenges of our time».

Key words: governor, province, provincial agencies, government, local government, modernization, administrative authority, revolution, reform, the provincial society.

Одной из важнейших задач государственного строительства в современной России является создание действенной вертикали власти. В этой связи актуальным является изучение опыта административного управления в нашей стране

в начале XX в. Институт губернаторства, как краеугольный камень местного управления в имперской России, не раз становился предметом внимания в отечественной историографии [3; 10; 11; 15]. На наш взгляд, актуальность данной проблемы достаточно точно определена В.Ю. Карнишиным, отметившим, что до настоящего времени «сохраняют научную и практическую значимость дискуссионные сюжеты, к которым следует отнести: способность властей в центре и на местах реагировать на «вызовы времени» переходного периода меняющейся России, интеллектуальный потенциал чиновников, соответствие принимаемых ими решений конкретным задачам, стоящим перед регионом и страной в целом, каналы прямой и обратной связи между губернской администрацией и элементами зарождавшегося гражданского общества» [12, с. 195]. Указанная проблематика нашла отражение в ряде публикаций последнего времени [1; 2; 4; 5; 16; 19]. Данная работа дополняет общую картину анализом эволюции административных полномочий российских губернаторов в начале XX века.

Административные полномочия считались приоритетным направлением в деятельности губернаторов. Начальники губерний осуществляли их как непосредственно, так и через участие в деятельности различных губернских учреждений. По данным А. Е. Андреева, на рубеже веков губернатор возглавлял около 15 правительственных и общественных учреждений [1]. В том числе: губернское правление, губернское присутствие, губернское по воинской повинности присутствие, губернское по земским и городским делам присутствие, губернское по фабричным и горнозаводским делам присутствие, губернский лесоохранительный комитет, губернский комитет попечительства о народной трезвости. Изменения в государственном устройстве, вызванные общественно-политическими процессами начала XX века, расширили этот список. В период революции 1905-1907 гг. были созданы губернская по выборам в государственную думу комиссия, губернское по делам об обществах и союзах присутствие. Начало столыпинской аграрной реформы привело к созданию губернской землеустроительной комиссии. Основная часть рабочего времени губернатора, как правило, уходила на участие в заседаниях этих коллегиальных органов. Имея значительные полномочия, губернаторы фактически направляли их работу.

Большую часть административных функций губернатор осуществлял через свою канцелярию. В сферу непосредственных обязанностей губернатора входили: обнародование на территории губернии законов и правительственных постановлений, охрана незыблемости государственных устоев и общественного спокойствия, предупреждение преступлений, беспорядков и неповиновения законной власти, организация борьбы с эпидемиями и эпизоотиями, применение общих и специальных мер для обеспечения населения продовольствием, предупреждение чрезмерного повышения цен, участие в благотворительной деятельности и т.д.

Характерной чертой административной практики «хозяев губерний» было стремление распространить свою компетенцию на органы местного самоуправления [4]. Губернаторы при всяком удобном случае стремились использовать свои административные полномочия в сфере церковного управления [13], местного словного (в том числе и дворянского) самоуправления [20].

С началом революции 1905–1907 гг. на первый план в деятельности губернаторов выходят карательные функции. Неспособность властей справиться с обрушившимися на них проблемами традиционными средствами заставила самодержавие активно использовать «Положение об усиленной и чрезвычайной охране», что существенно расширяло административные полномочия губернаторов. Они получали право издавать обязательные постановления для обеспечения порядка и безопасности. Постановления охватывали широкий круг вопросов, расширяя компетенцию начальников губерний за пределы законодательства мирного времени. В условиях положения усиленной охраны губернаторы могли запрещать всякие общественные и частные собрания, закрывать торговые и

промышленные заведения, налагать арест на имущество, высылать вредных спокойствию людей своей властью за пределы губернии до окончания действия положения усиленной охраны [18, с. 97]. По мере приобретения опыта использования новых полномочий «хозяева губерний» стали рассматривать их как «могущественное орудие для борьбы с самым серьезным политическим брожением» [14, с. 88]. Положение усиленной охраны вводилось в губерниях на ограниченный срок, как правило, на год, но усилиями губернаторов оно постоянно продлевалось и продолжало существовать в некоторых губерниях до крушения имперской государственности. В большинстве губерний после первой русской революции на смену положению усиленной охраны пришли «особые полномочия» губернаторов, которые оставили за ними большинство чрезвычайных функций. По мнению В.И. Дякина, изменения сводились лишь «к отмене высылки за пределы губернии властью губернатора» [9, с. 158]. Таким образом, элемент чрезвычайности был перманентным фактором в административной деятельности губернаторов в начале XX века.

Либеральные изменения в российском законодательстве этого периода также расширяли административные полномочия губернаторов. После издания манифеста 17 октября 1905 г., открывшего новый период в развитии российской государственности, был издан ряд «временных правил», регламентировавших осуществление завоеванных обществом свобод (и не последняя роль в осуществлении этой регламентации отводилась губернаторам).

«Временные правила о повременных изданиях» от 24 ноября 1905 г. возлагали на губернаторов обязанности по контролю над свободой слова в России. Губернаторы своей властью разрешали дела об открытии периодических изданий в провинции. Они же налагали административные взыскания на нарушителей «временных правил» или по своему усмотрению передавали такие дела в суд. Положение усиленной охраны давало им возможность закрывать типографии и подвергать виновных в печатании статей, содержащих «дерзостное неуважение к верховной власти», аресту и административной высылке. В особых случаях редакторам местных изданий под расписку запрещалось затрагивать в печати какую-либо тему [6].

«Временные правила о собраниях», изданные в марте 1906 г., ставили осуществление свободы собраний в провинции в зависимость от воли губернаторов. Любые собрания проводились только с предварительного разрешения губернаторов. «Хозяева губерний» командировали на общественные собрания особых чиновников, наделяя их правом закрывать любое собрание, когда оно принимало, по мнению администрации, «характер мятежнического или шумного сходбища». При этом критерии того, какое собрание считать «мятежническим» и насколько оно должно быть «шумным», определяли сами губернаторы [7].

Одним из значительных событий стало введение в систему высших государственных учреждений представительного органа – Государственной думы. Заботы по организации выборов на местах легли на плечи губернаторов. Причем при изменении выборного законодательства наблюдалась тенденция к увеличению влияния губернаторов на ход выборного производства.

Столыпинская аграрная реформа способствовала дальнейшему расширению функциональных обязанностей губернаторов. Уже через десять дней после подписания указа о создании землеустроительных комиссий в совместном циркуляре Министр внутренних дел П.А. Столыпин и Главноуправляющий земледелием и землеустройством А.С. Стишинский заявляли, что «от начальников губерний будет существенно зависеть успешный ход землеустроительных работ в губернии» [8]. Губернаторы координировали усилия по разработке планов землеустроительной деятельности, созывали для их обсуждения совещания по землеустройству и утверждали их в составе губернских землеустроительных комиссий, организовывали пропаганду идей землеустройства среди крестьян. Некоторые

губернаторы принимали личное участие в землеустроительной агитации. Самарский губернатор Владимир Васильевич Якунин доносил в МВД, что такого рода деятельность стала неотъемлемым атрибутом его поездок по губернии [17].

Перераспределение властных полномочий между центральными и местными органами управления иногда приводило к изменению в структуре обязанностей губернаторов. С 1907 г. им разрешалось самостоятельно, без предварительных сношений с Департаментом полиции, решать дела о благонадежности лиц, длительное время проживающих во вверенной им губернии. «Хозяевам губерний» было предоставлено право разрешать проведение благотворительных лотерей, сборов пожертвований на различные нужды, они осуществляя надзор за направлением народных чтений [1].

Изменения, привнесенные модернизацией в жизнь и быт провинциального общества, стимулировали желание властей расширить сферу административной компетенции. Администрация осуществляла контроль над деятельностью аэроklubов, правильной ездой на автомобилях, деятельностью кинематографов. В Самаре даже установка граммофонов в общественных местах допускалась только с разрешения губернатора [21].

Расширение полномочий, помноженное на традиционный российский бюрократизм, увеличивало и без того огромный поток официальной переписки, которую вынужден был вести губернатор. Это отнимало массу времени и сил у начальников губерний. Современники отмечали, что «русский губернатор может быть самое занятое лицо в мире, если количество занятий можно измерять числом официальных бумаг, проходящих через губернаторские руки» [4, с. 262]. В таких условиях осуществлять должностные полномочия в полном объеме губернатор был просто не в состоянии. Ситуация вынуждала его перекладывать большую часть своих обязанностей на плечи подчиненных. При господстве бюрократического метода управления в административной практике местных властей от умения губернатора сформировать дееспособный аппарат зависела успешная деятельность государственной машины, а значит и репутация «хозяина губернии».

Административные полномочия российских губернаторов в начале XX века постоянно увеличивались. Эта тенденция объясняется рядом факторов: во-первых, характерным для государственного аппарата стремлением регламентировать все стороны общественной жизни; во-вторых, местом губернатора в системе власти, которое определяло ему, как представителю монарха в регионе, обязанность участвовать в той или иной степени во всех мероприятиях местных властей; в-третьих, резким увеличением количества «вызовов», которые общественная жизнь под влиянием модернизации бросала власти, привычно реагировавшей на них административными мерами.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андреев А.Е. Тверские губернаторы на рубеже XIX-XX вв.: статус и реальные властные полномочия / А. В. Андреев // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. — 2014. — № 1 (15). Электронная научная библиотека КиберЛенинка [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/tverskie-gubernatory-na-rubezhe-xix-xx-vv-statusi-realnyevlastnyepolnomochiya> (дата обращения 28.01.2016).

2. Архипова А.И. Губернатор в системе власти на примере Якутской области второй половины XIX- начала XX вв. / А. И. Архипова // Теория и практика общественного развития. — 2015. — № 12. — С. 282–284.

3. Блинов И.А. Губернаторы. Историко-юридический очерк / И. А. Блинов.— СПб. : Типо-лит. К.Л. Пентковского, 1905. — 368 с.

4. Бойко Н.С. Административная опека губернаторами органов городского самоуправления в городах среднего и нижнего Поволжья России в конце XIX века. / Н. С. Бой-

ко // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. — 2015. — № 1. — С. 141–144.

5. Гарбуз Г.В. Место губернатора в бюрократическом аппарате позднеимперской России / Г. В. Гарбуз // Вестник Пензенского государственного университета. — 2014. — № 2. — С. 9–13.

6. Государственный архив Пензенской области (ГАПО) Ф.5. Оп.1. Д.7486. Л.54.

7. ГАПО. Ф.5. Оп.1. Д.7563. Л.236.

8. ГАПО. Ф.45. Оп.1. Д.1. Л.1.

9. Дякин В.С. Буржуазия, дворянство и царизм в 1911–1914 гг. / В.С. Дякин — Л. : Наука, 1988. — 232 с.

10. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. / Н. П. Ерошкин. — М. : Высшая школа, 1968. — 368 с.

11. Зырянов П.И. Социальная структура местного управления капиталистической России (1861–1914 гг.) / П.И. Зырянов // Исторические записки. — 1982. — Т. 102. — С. 226–302.

12. Карнишин В.Ю. Рецензия на монографию Минакова А.С. «Губернаторский корпус и центральная власть: проблема взаимоотношений (по материалам губерний Черноземного центра второй половины XIX – начала XX вв.). Орел, Издательский дом «Орлик», 2011. 488 с.» / В. Ю. Карнишин // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. — 2012. — № 4. — С. 194–196.

13. Кошелева А.И. К вопросу о взаимодействии властей в дореволюционной России или об обличии духовенства / А.И. Кошелева // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2013. — № 1. — С. 21–26 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru> (дата обращения 21.01.2016).

14. Кошко И.Ф. Воспоминания губернатора (1905 - 1914 гг.). Новгород – Самара – Пенза / И.Ф. Кошко. — Петроград: Типография «Содружество». — 1916. — 259 с.

15. Лысенко Л.М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII-начало XX в.) / Л.М. Лысенко — М. : «Прометей», 2001.— 357 с.

16. Минаков А.С. Губернаторский корпус пореформенной России: состав и механизмы формирования. / А.С. Минаков // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия «Гуманитарные науки». — 2012. — № 1. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.vipstd.ru/nauteh/> (дата обращения 28.01.2016).

17. Российский Государственный исторический архив. Ф.1284. Оп.47. 1906. Д.229. Л.12.

18. Снегирев И.М. Безопасность и полиция / И.М. Снегирев. — Витебск, 1912. — 577 с.

19. Смирнова А.А. Организация взаимодействия губернаторов, вице-губернаторов и правителей канцелярий в конце XIX – начале XX в. в Вятской губернии. / А.А. Смирнова // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. — 2012. — № 3. — С. 58–61.

20. Шевнина О.Е. Провинциальное дворянство как субъект правоотношений пореформенной эпохи (1860-1870-е гг.) / О.Е. Шевнина // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2013. — № 2 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru> (дата обращения 22.01.2016).

21. Центральный государственный архив Самарской области. Ф.3. Оп.126. Д.77. Л.90.

REFERENCES

1. Andreev A.E. The Tver governors at a boundary of the 19-20th centuries: status and real powers of authority. *Vestnik Volzhskogo universiteta im. V. N. Tatishcheva = Vestnik of Volzhsky University after V.N. Tatischev*, 2014, no. 1 (15). Available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/tverskie-gubernatory-na-rubezhe-xix-xx-vv-statusi-realnyevlastnyepolnomochiya> (in Russian).

2. Arhipova A.I. The governor in the government system: case study of Yakutsk region (late XIX – early XX century). *Teoriia i praktika obshchestvennogo razvitiia = Theory and practice of social development*, 2015, no. 12, pp. 282–284 (in Russian).

3. Blinov I.A. *Gubernatory. Istoriko-iuridicheskii ocherk* [Governors. Historical and legal sketch]. Saint Petersburg, Tipo-lit. K.L. Pentkovskogo Publ., 1905, 368 p.

4. Boyko N.S. Administrative guardianship of governors of bodies of city self-government in the cities of central and lower Volga area of Russia at the end of the XIX century. *Gumanitarnye, sotsial'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki = Humanities, Social-economic and Social Sciences*, 2015, no. 1, pp. 141–144 (in Russian).

5. Garbuz G.V. The place of the governor in officialdom of late imperial Russia. *Vestnik Penzenskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of the Penza state university*, 2014, no. 2, pp. 9-13 (in Russian).

6. *Gosudarstvennyi arkhiv Penzenskoi oblasti = State archive of the Penza region*. F. 5. Inv.1, Act 7486, L. 54

7. *Gosudarstvennyi arkhiv Penzenskoi oblasti = State archive of the Penza region*. F. 5. Inv.1, Act 7563, L. 236

8. *Gosudarstvennyi arkhiv Penzenskoi oblasti = State archive of the Penza region*. F. 5. Inv.1, Act 1, L. 1

9. Diakin V.S. *Burzhuaziia, dvorianstvo i tsarizm v 1911–1914 gg.* [The bourgeoisie, the nobility and tsarism in 1911-1914]. Saint Petersburg, Nauka, 1988, 232 p.

10. Eroshkin N.P. *Istoriia gosudarstvennykh uchrezhdenii dorevoliutsionnoi Rossii*. [History of public institutions of pre-revolutionary Russia]. Moscow, Vysshiaia shkola Publ., 1968, 368 p.

11. Zyrianov P.I. Social structure of local management of capitalist Russia (1861-1914). *Istoricheskie zapiski = Historical notes*, 1982, Vol. 102, pp. 225 – 302 (in Russian).

12. Karnishin V.Iu. Review of Minakov A.S. monograph. «Governor's case and central power: a problem of relationship (on materials of provinces of the Chernozem center of the second half XIX – the beginnings of the 20th centuries). Orel, Orlik Publishing house, 2011. 488 p.». *Izvestiia vysshikh uchebnykh zavedenii. Povolzhskii region. Gumanitarnye nauki = University proceedings. Volga region. Humanities*, 2012, no.4, pp. 194-196 (in Russian).

13. Kosheleva A. I. To question of interaction of authorities in pre-revolutionary Russia or about the conviction of the clergy. *Elektronnyi nauchnyi zhurnal «Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo» = Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2013, no.1, pp.21-26. Available at: <http://esj.pnzgu.ru> (in Russian).

14. Koshko I.F. *Vospominaniia gubernatora (1905 - 1914 gg.). Novgorod – Samara – Penza* [Memoirs of the governor (1905 - 1914). Novgorod – Samara – Penza]. Petrograd, Tipografiia «Sodruzhestvo» Publ., 1916, 259 p.

15. Lysenko L.M. *Gubernatory i general-gubernatory Rossiiskoi imperii (XVIII- nachalo XX v.)* [Governors and governor generals of the Russian Empire (XVIII-beginning of the XX century)]. Moscow, Prometei Publ., 2001, 357 p.

16. Minakov A.S. Governor's case of post-reform Russia: structure and mechanisms of formation. *Sovremennaiia nauka: aktual'nye problemy teorii i praktiki. Seriia «Gumanitarnye nauki» = Modern Science: Actual problems of theory and practice*, 2012, no.1. Available at: : <http://www.vipstd.ru/nauteh/> (in Russian)

17. *Rossiiskii gosudarstvennyi istoricheskii arkhiv (RGIA) - The Russian State Historical Archive (RSHA)*, F. 1284, Inv. 47, 1906, Act 229, L.12.

18. Snegirev I.M. *Bezopasnost' i politsiia* [Safety and police]. Vitebsk, 1912, 577 p.

19. Smirnova A.A. The organization of interaction of governors, vice governors and governors of offices at the end of XIX – the beginning of the 20th century in the Vyatka province. *Vestnik Viatskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta = The Bulletin of Vyatka State Humanities University*, 2012, no.3, pp. 58-61 (in Russian).

20. Shevnina O. E. Provincial nobility as a subject of legal relationship in the post-reform period (1860 – 1870). *Elektronnyi nauchnyi zhurnal «Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo» = Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2013, no.2. Available at: <http://esj.pnzgu.ru> (in Russian).

21. *Tsentral'nyi gosudarstvennyi arkhiv Samarskoi oblasti = Central state archive of the Samara region*, F. 3, Inv. 126, Art. 77, L. 90.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Гарбуз Георгий Владимирович — кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры истории Отечества, государства и права Пензенского государственного университета, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: ggarbuz@rambler.ru.

AUTHOR

Garbus Georgy Vladimirovich — Candidate of historical sciences, associate professor, department of History of Russia, State and Law, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: ggarbuz@rambler.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Гарбуз Г.В. Административные полномочия российского губернатора в начале XX века / Г. В. Гарбуз // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2016. — Т. 4, № 1 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Garbus G. V. Administrative powers to the Russian governor in the early twentieth century. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2016, vol. 4, no. 1, <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).