

МАРАСАНОВА В.М. МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (НА МАТЕРИАЛАХ ВЕРХНЕГО ПОВОЛЖЬЯ). М., 2004. 216 с.**И. Т. Шатохин***Белгородский государственный университет*

Проблемы эффективности государственного управления, разумного и сбалансированного сочетания жесткой властной вертикали и местной управленческой инициативы весьма актуальны в современных условиях. К разрешению этих проблем обращаются не только исследователи (историки, политологи, праведы), но многие представители институтов исполнительной и законодательной власти нашей страны. Поэтому интерес В. М. Марасановой к разработке истории органов губернского управления Российской империи на примере Верхнего Поволжья – одного из самобытных и важных регионов – кроме сугубо академических целей, преследует разрешение задач, имеющих и ярко выраженное прикладное значение.

Монография построена на обширной и добротной источниковой базе, основу которой составляют документы из фондов РГИА, ГАРФ, а также из фондов Государственных архивов Ярославской, Костромской, Владимирской и Тверской областей. Автором основательно проработаны отчеты губернаторов, материалы губернских правлений и губернских канцелярий, документы центральных органов по вопросам местного управления, формулярные списки губернаторов, вице-губернаторов, чиновников губернских органов. Для решения задач исследования были привлечены разнообразные опубликованные источники, среди которых особо следует отметить основательную подборку материалов мемуарного характера. Хорошее знание В. М. Марасановой источников нашло свое отражение в глубоком анализе причин успехов и неудач в деятельности органов губернского управления верхневолжского региона в различные исторические периоды.

Заслугой В. М. Марасановой является детальная, убедительно аргументированная периодизация эволюции характера деятельности органов губернского управления исследуемого региона на значительном временном промежутке. Каждый из четырех этапов характеризуется доминированием тех или иных актуальных для общества и губернских

администраций практических задач. Изучение проблем эволюции местного управления автор начинает с анализа петровских преобразований. Если Петр I стремился создать систему управления «со строгим подчинением учреждений, четким разделением их функций, единоличным решением вопросов при коллегиальной их подготовке» и максимальным привлечением дворянства к управленческой деятельности на всех этапах государственного аппарата, то его приемники ослабили еще не окрепшую управленческую систему, упразднив многие органы местного управления и ослабив роль сословий в сохранившихся учреждениях (С. 15 –17). Начиная с Екатерины II государство вновь стало понуждать дворянство к активному участию в делах местного управления. Этапами в этом стали: создание в губерниях и уездах дворянских корпоративных институтов, участие сословия в формировании кадрового состава местных органов управления, в том числе прямое избрание ключевых чиновников и из среды, и, наконец, создание земской организации с гарантированным первенством в ней дворян при сохранении и упрочении властных полномочий предводителей дворянства.

В. М. Марасанова, сосредоточив основное внимание на изменениях в объеме властных полномочий и доминант в деятельности губернских администраций, рассмотрела вопросы изменения статуса, роли и значения губернаторов в системе управленческих взаимоотношений «центр – провинция». В ходе осуществления екатерининской губернской реформы наместники и губернаторы получили столь обширные властные полномочия, что надобность в деятельности большинства коллегий отпала. Поэтому «не случайно наместниками в последней четверти XVIII в. становились деятели, облеченные личным доверием императрицы и наиболее приближенные к ней» (С. 196). Однако территориальный принцип управления, преобладавший на протяжении всего XVIII в., достигнув пика в последнее десятилетие правления Екатери-

ны II, с начала XIX в. начинает уступать место отраслевому принципу.

Изменения в организации центральных органов управления, осуществленные Александром I, потребовали внесения корректив в деятельность губернских администраций. Губернаторы стали постепенно терять свободу в принятии управленческих решений, так как все больше и больше оказывались в зависимости от министра внутренних дел и министерских структур. Из года в год возрастало количество нормативных документов, которые все жестче регламентировали деятельность глав губернских администраций и сужали возможность маневра в выборе вариантов решения стоящих перед «хозяевами» губерний вопросов.

Наметившуюся тенденцию к ослаблению позиций губернаторов правительство попыталось переломить во второй половине 1860-х – 1880-е гг., законодательно расширив права глав губернских администраций. Однако автор убедительно указывает на то, что эти меры дали лишь временный эффект и уже к началу XX в. местное коронное управление столкнулось с «недостаточностью инструментов власти». Признавая наличие серьезных проблем в местном управлении, Николай II поддержал инициативу министра внутренних дел В. К. Плеве и создал комиссию для выработки мер «по усилению власти губернаторов на местах и упрощению системы губернских присутственных мест». После смерти министра власть свернула эту работу (С. 152–153). Следующая попытка реформирования местного управления была предпринята П. А. Столыпиным, но и она потерпела неудачу. Соглашаясь в целом с оценкой значения провала

этого проекта реформы местного управления, следует отметить, что это была победа не только (а может и не столько) «реакционных элементов поместного дворянства», но и консервативной части бюрократии губернского уровня (С. 173–174). Таким образом, отказ верховной власти в этих условиях от реформирования системы местных органов управления, а также архаичность структуры и косность подавляющей части состава российской бюрократии, сформировавшейся в XIX веке и не способностью к решению новых задач, по мнению автора, стали одними из основополагающих факторов социального катаклизма 1917 г.

В монографии рассматриваются и другие важные аспекты эволюции структур местного управления, которые богато иллюстрированы конкретным фактическим материалом по исследуемому региону. Наиболее интересными, на наш взгляд, являются разделы, посвященные развитию взаимодействия губернских правительственных учреждений Верхнего Поволжья с органами земского и городского самоуправления во второй половине XIX – начале XX вв., а также деятельности губернских органов управления накануне и в годы первой русской революции.

Ценность монографии состоит еще и в том, что она содержит обширный и хорошо структурированный перечень использованных источников и литературы, а также ряд графических схем, иллюстрирующих эволюцию структуры местных органов управления в XVIII – начале XX вв. Исследование В. М. Марасановой представляет собой серьезную аргументированную работу высококвалифицированного специалиста по отечественной истории.