

С.В.Любичанковський*

ОРГАНІЗАЦІЯ ГУБЕРНАТОРСЬКОЇ ВЛАДИ В ЄВРОПЕЙСЬКІЙ ЧАСТИНІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ НАПРИКІНЦІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ ст.

У статті з позицій структурно-функціонального підходу аналізується організація системи губернаторської влади в європейській частині пізньої імперської Росії (1892–1917 рр.). Автор доходить висновку, що досліджувана система була далеко неефективною, оскільки, з одного боку, не включала в себе всіх необхідних для її нормального функціонування управлінських установ, а, з іншого боку, не забезпечувала достатньої координації органів влади, що входили в неї, з діяльністю губернатора.

Простір Російської імперії з погляду існуючих механізмів державного управління завжди був складноорганізованим, з урахуванням специфіки керованих територій. Починаючи з другої половини ХІХ ст. (з 1857 р.), водночас із т. зв. «особливими установами», що визначали систему влади на околицях, у структурі російського законодавства з'явилося й «Общее учреждение губернское», чинність якого поширювалася на європейську частину країни. Ці норми були свого роду імперським стандартом у сфері місцевого управління. 1892 р. вийшов останній (третій) варіант цього документа, який зберігав чинність до 1917 р. Його дія поширювалася на територію 49 губерній Центральної Росії**, у т. ч. Київську, Катеринославську, Полтавську, Харківську й Чернігівську¹.

Сучасне суспільство зацікавлене в осмисленні накопиченого досвіду державного будівництва, щоб перейняти його досягнення й не повторювати колишніх помилок. Важливою складовою апарату управління Російської імперії був інсти-

* Любичанковський Сергій Валентинович – канд. іст. наук, провід. наук. співроб. Поволзького філіалу Інституту російської історії Російської академії наук, доцент Оренбурзького державного педагогічного університету.

** У статті з названого документу йдеться: «По Общему учреждению управляются губернии: 1) Архангельская, 2) Астраханская, 3) Бессарабская, 4) Виленская, 5) Витебская, 6) Владимирская, 7) Вологодская, 8) Волынская, 9) Воронежская, 10) Вятская, 11) Гродненская, 12) Екатеринославская, 13) Казанская, 14) Калужская, 15) Киевская, 16) Ковенская, 17) Костромская, 18) Курляндская, 19) Курская, 20) Лифляндская, 21) Минская, 22) Могилёвская, 23) Московская, 24) Новгородская, 25) Нижегородская, 26) Олонецкая, 27) Оренбургская, 28) Орловская, 29) Пензенская, 30) Пермская, 31) Подольская, 32) Полтавская, 33) Псковская, 34) Рязанская, 35) Самарская, 36) Санкт-Петербургская, 37) Саратовская, 38) Симбирская, 39) Смоленская, 40) Таврическая, 41) Тамбовская, 42) Тверская, 43) Уфимская, 45) Харьковская, 46) Херсонская, 47) Черниговская, 48) Эстляндская и 49) Ярославская».

тут губернаторства. Без розуміння особливостей його функціонування й розвитку неможливо адекватно інтерпретувати й застосувати двохсотрічний досвід імперії з управління регіонами. Метою статті є аналіз закладених в «Общее учреждение губернское» (вид. 1892 р.) механізмів влади губернатора з позицій структурно-функціонального підходу й уточнення на цій основі організації губернаторської влади в пізньоімперській Росії.

Починаючи з XVIII ст., центральною фігурою місцевого управління, безперечно, був губернатор. За два століття існування даної посади серед пересічних обивателів виробилося стійке переконання щодо практично необмежених можливостей людини, яка її обіймала². Ця ілюзія масової свідомості певною мірою підтримувалася законодавством (1837 р. губернатора було визначено як «начальника й господаря губернії»³). До «Общего учреждения губернского» (вид. 1892 р.), яке діяло на території європейської частини пізньоімперської Росії, це формулювання також увійшло, хоча й у дещо зміненій формі: «Губернаторы ... непосредственные начальники вверенных им высочайшею государя императора волею губерний»⁴.

Обов'язки губернаторів були визначені чинним законодавством так: «Губернаторы ... суть первые в оных блюстители неприкосновенности прав самодержавия, пользы государства и повсеместного, точного исполнения законов, уставов, высочайших повелений, указов правительствующего Сената и предписаний начальства. Имея постоянное и тщательное попечение о благе жителей всех состояний управляемого ими края и вникая в истинное его положение и нужды, они обязаны действием данной им власти охранять повсюду общественное спокойствие, безопасность всех и каждого и соблюдение установленных правил, порядка и благочиния. Им поручены и приняты мер для сохранения народного здоровья, обеспечения продовольствия в губернии, доставление страждущим и беспомощным надлежащего призрения и высший надзор за скорым исполнением всех законных постановлений и требований»⁵. Таким чином, закон декларував, що губернатор повністю відповідає за стан справ на ввіреній йому території.

Зрозуміло, що подібна постановка питання не могла влаштувати наукове співтовариство, яке ще до революції, попри жорсткі цензурні обмеження поставило під сумнів погляд на губернатора як на «віце-короля», який нібито керував усім в губернії⁶.

Після тривалої перерви (1920–1950 рр.), пов'язаної, по-перше, із різкою зміною тематики історичних досліджень (вивчення соціально-економічних процесів) і, по-друге, із піднесенням у розряд догми ленінської характеристики губернатора як «сатрапа», який в губернії «управляв практично всім»⁷, радянська наука знову звернулася до вивчення дореволюційного місцевого управління, що дозволило їй фактично дезавувати розуміння губернатора як «сатрапа» й виявити низку чинників, які істотно обмежували його владу. У сучасній науці ця тенденція була продовжена. У результаті на сьогоднішній день можна говорити як мінімум про три альтернативних, взаємодоповнюючих один одного підходи до історії місцевого управління, в яких із різних позицій заперечується всевладдя губернатора в пізньоімперській Росії. Ідеться про відомчий підхід, концепцію «соціальних поверхів» і структурно-функціональний підхід. Перед тим, як детальніше зупинитися на результатах застосування останнього, коротко охарактеризуємо інші.

Відомчий підхід (Н.П.Єрошкін⁸) розглядає структуру місцевого управління «по вертикалі», залежно від провідного міністерства або прирівняної до нього установи, і характеризує політику, у першу чергу, цього відомства. У рамках цього підходу інститут губернаторства розглядався через призму політики, що проводилася міністерством внутрішніх справ, яка нерідко наптовхувалася на протидію з боку інших відомств, у т. ч. й на місцевому рівні. Фактично,

Н.П.Срошкін порушив питання про те, що губернатор мав серйозні владні повноваження тільки стосовно місцевих установ, підвідомчих МВС.

Концепція соціальних поверхів (П.Н.Зиринов⁹) диференціює місцеве управління «по горизонталі» на станово-селянський, станово-дворянський і бюрократичний поверхи, характеризуючи, у першу чергу, їх соціальний характер. Згідно з цим підходом, інститут губернаторства займав місце на останньому поверсі, і влада губернатора була обмежена переважно його бюрократичними рамками. «Губернатор ... не був єдиною вирішальною силою в губернському управлінні» – писав П.Н.Зиринов¹⁰. Саме в наявності соціальних поверхів управлінської вертикалі, а не в тій чи іншій відомчій належності її установ автор убачав «принципову схему місцевого управління»¹¹.

Обидва ці підходи, кожен з яких має свої переваги залежно від мети дослідження, поділяють підлеглі губернаторові органи на декілька груп. На наш погляд, до місцевого рівня в ієрархії установ управління імперії можна застосувати інший, альтернативний зазначеним структурно-функціональний підхід – комплексне вивчення діяльності органів губернаторської влади, засноване на їх функціональній взаємозалежності, а також прямій або опосередкованій підлеглості губернаторові. Такий підхід (який можна окреслити як структурно-функціональний¹²) дозволяє виділити в місцевому управлінні Російської імперії систему губернаторської влади.

Словосполучення «губернаторська влада» широко використовується в літературі. Його застосовують і для означення влади губернатора¹³, і як збірний образ місцевого управління¹⁴. Таке подвійне значення неминуче призводить до висновку, що в Російській імперії губернатор на території своєї губернії управляв усім. Проте без спеціального аналізу подібний висновок неможливо визнати слушним. Очевидно, що тут ми маємо справу з буденним рівнем уявлень про досліджуваний об'єкт. А при уважному вивченні питання заявлена прозорість геть зникає.

Зняти цю суперечність, подолати невизначеність, що склалася, у розумінні механізмів здійснення губернатором своєї влади можна тільки шляхом чіткого й точного визначення поняття «губернаторська влада Російської імперії». Інакше будь-яка розмова з проблеми буде безпредметною, а, отже, неефективною.

На наш погляд, до губернаторської влади Російської імперії необхідно віднести не тільки самого губернатора, але й місцеві органи влади, через які він здійснював свої функції*. Назвемо їх органами губернаторської влади. Таким чином, губернаторська влада – це система установ управління, що складалася з губернатора й органів влади, через які він здійснював свої функції.

Пропонований підхід знімає виявлені суперечності й дозволяє точно встановити, які конкретно установи управління й на яких підставах входили до системи губернаторської влади в різні періоди, а також в якій мірі вони були органами губернаторської влади. А це вже якісно інший рівень пізнання в порівнянні з твердженням, що «губернатор управляв усім».

Із визначення поняття «органи губернаторської влади Російської імперії» випливає, що до них належать ті органи, які у вирішенні певного кола питань підлягали губернаторові. Адже в поняття «влада» «завжди ... вкладається єдиний сенс – підпорядкування»¹⁵. Таке підпорядкування – сутнісна ознака установ

* Таке розуміння губернаторської влади цілковито відповідає статті 275 «Общего учреждения губернского»: «Губернаторы должны сообразовываться с порядком, для каждого рода дел установленным. Они действуют 1) через губернское правление, или 2) через особые, учреждённые для некоторых предметов, места..., или 3) ...прямыми от своего лица предписаниями и распоряжениями».

управління. Аналіз чинного в досліджуваній період законодавства підводить до висновку, що це підпорядкування могло відбуватися трьома шляхами: 1) через законодавче закріплення обов'язку відповідного місцевого органу влади виконувати вказівки губернатора; 2) через законодавче закріплення права губернатора затверджувати або не затверджувати рішення органу влади з певного кола питань, без чого рішення не набуває законної сили; 3) через законодавче закріплення місця губернатора як очільника конкретного місцевого органу влади, з усіма наслідками, що з цього випливають.

Проаналізувавши місцеві органи управління на відповідність цим трьома критеріям, можна зробити висновок, що органами губернаторської влади були губернське правління, казенна палата, повітові й міські поліцейські управління, губернське в земських і міських справах присутствіє, земські збори й управи, міські дума й управа, земські дільничні начальники, губернське присутствіє, губернське у фабричних і гірничозаводських справах присутствіє, фабрична інспекція, губернське з військової повинності присутствіє, губернський розпорядчий комітет, губернська землевпорядна комісія, губернський лісоохоронний комітет, губернське у справах товариств присутствіє¹⁶. Разом із губернатором вони становили систему губернаторської влади Російської імперії.

Можна припустити, що віднесення до названої системи земського й міського «самоврядування» викличе заперечення наступного порядку – органи суспільного управління контролювалися губернатором, але не підлягали йому. Із цією контртезою складно погодитися, і ось чому. «Підлягати» – означає поставити в залежність, змусити діяти за своєю волею¹⁷. Підкорення завжди передбачає контроль (тобто перевірку¹⁸), але не обмежується ним. У даному випадку, у губернатора були можливості не тільки виявити й констатувати дії, що якимось чином суперечать його політиці, але й не допустити їх реалізації. Тому йдеться саме про механізм підпорядкування, а не тільки про контроль.

Ми усвідомлюємо, що внесення до переліку органів губернаторської влади земських і міських громадських установ суперечить традиції, яка тривалий час існує у вітчизняній науці, і в рамках якої наголос робиться на фактах зіткнень між громадськими органами управління й урядовою адміністрацією, опозиції перших щодо другої (серед сучасних праць, в яких реалізується цей підхід, можна виділити монографії Н.Г.Корольової й Л.А.Жукової¹⁹). Проте слід зазначити, що вказане протистояння можна розглядати і як внутрішню системну суперечність, що характеризує організацію й функціонування губернаторської влади. Крім того, не можна не зауважити, що останніми роками формується й інший напрям «земствознавства», прихильники якого переконливо доводять, що конфлікти, які мали місце, не треба перебільшувати; що існував і постійно вдосконалювався достатньо ефективний механізм їх урегулювання²⁰. У такому контексті встановлений вище факт відповідності земських і міських громадських установ критеріям належності до органів губернаторської влади вже не виглядає парадоксально.

Неважко побачити, що функції губернаторської влади в пізньоімперській Росії були надзвичайно різнобічними, охоплюючи і політичні, і економічні, і культурні аспекти життя губернії. Причому за системою губернаторської влади були закріплені, серед інших, і важливі обов'язки з життєзабезпечення населення.

Не відповідали жодному з трьох указаних вище критеріїв, які характеризують механізм підпорядкування губернаторові, а, отже, не входили в систему губернаторської влади, такі органи управління: контрольна палата, губернське жандармське управління, управління землеробства і державних маєтностей, установи місцевого удільного управління, губернське акцизне управління, губернське податне присутствіє, повітовий з'їзд, межова контора, комітет у справах друку, губернська й повітові ради училищ, повітовий розпорядчий комітет,

повітова землевпорядна комісія, органи волосного й сільського управління та ін. Аналіз чинного в досліджуваний період законодавства дозволяє стверджувати, що ці установи також виконували в губернії важливі функції як економічного, так і політичного характеру.

Отже, визначення губернаторської влади як системи установ управління, що складається з губернатора й органів влади, через які він здійснював свої функції, дозволяє дати вичерпний перелік місцевих установ управління, що належали до органів губернаторської влади, і показати, що до системи губернаторської влади не входили низка місцевих органів управління. Відтак можна зробити однозначний висновок – система губернаторської влади Російської імперії була влаштована не зовсім раціонально й доцільно, а реалізація покладених на губернатора функцій часто пов'язувалася з діяльністю таких управлінських структур, які або побічно й непрямо залежали від губернатора, або взагалі від нього не залежали.

Уведення в науковий обіг критеріїв, які характеризують механізми підпорядкування установ управління губернаторові, дозволяє відзначити, що органи губернаторської влади були такими, якщо відповідали набору цих критеріїв. Аналіз цієї обставини, у свою чергу, дозволяє об'єднати досліджувані установи управління в наступні типи основних органів губернаторської влади: 1) губернське правління – відповідало всім трьом критеріям; 2) казенна палата – відповідало всім трьом критеріям, але губернатор є тут головою тільки при розгляді певного кола питань; 3) міські й повітові поліцейські управління, а також фабрична інспекція – відповідали першому й другому критеріям; 4) земські дільничні начальники – відповідали першому критерію; 5) губернське присутствіє й губернське в земських і міських справах присутствіє – відповідали другому й третьому критеріям; 6) земські збори й управи, міська дума й управа – відповідали другому критерію; 7) губернський розпорядчий комітет, губернський лісоохоронний комітет, губернське у військовій повинності присутствіє, губернська землевпорядна комісія, губернське у фабричних і гірничозаводських справах присутствіє, губернське у справах товариств присутствіє, – відповідали третьому критерію.

Тип органу губернаторської влади характеризує можливості губернатора в здійсненні через нього своїх функцій (але не обсяг цих функцій, про що йтиметься нижче).

Вище ми розташували типи органів губернаторської влади в порядку від вищого до нижчого. Проілюструємо це двома прикладами. Так, губернське правління підлягало губернаторові, він був його головою, затверджував частину його рішень. Відтак можливості губернатора в здійсненні своїх функцій через це правління були величезними – голова мав прав більше, ніж решта членів; губернатор міг не затвердити неугодне йому рішення із певних питань і самостійно їх розв'язати²¹, тобто мав три незалежні механізми впливу на вирішення правлінням справ. А от у губернському розпорядчому комітеті губернатор мав тільки один механізм впливу – головування²² (утім, при голосуванні голова цілком міг опинитися в меншості, і тоді ухвалювалося рішення, яке його не влаштовувало).

При з'ясуванні питання про ступінь включеності установи управління в систему губернаторської влади першорядне значення разом із визначенням його типу має інформація про обсяг функцій губернатора, здійснюваних через конкретний орган губернаторської влади²³.

Під функціями ми розуміємо завдання, поставлені державою перед конкретною установою. Інформація про функції установи управління як органу губернаторської влади була в чинному тоді законодавстві структурно-прихованою. Розкрити її ми пропонуємо шляхом зіставлення функцій губернатора²⁴ і відповідних органів управління. Визначивши таким чином функції конкрет-

ної установи як органу губернаторської влади, далі ми розрахуємо, скільки відсотків вони займають від загальної кількості основних функцій губернатора. При цьому треба врахувати положення закону про те, що губернатор частину своїх функцій здійснює, не використовуючи органи «своєї» влади²⁵, тобто при наших розрахунках 100% ми для конкретного органу губернаторської влади отримати не можемо. Очевидно, що чим більший обсяг функцій губернатора, що виконуються ним через конкретну установу управління, тим більша важливість відповідної установи як органу губернаторської влади (без урахування можливостей губернатора у здійсненні своїх функцій через цю установу, тобто її типу).

Може постати питання про справедливість такого висновку, адже функції бувають різними. Але говорити, що одна функція (наприклад, політична) «головніша» за іншу (наприклад, пов'язану з господарством міста), означає сперечатися про те, що важливіше – заборонити діяльність тієї або іншої партії в губернії або забезпечити її достатньою кількістю громадських садів і парків. Очевидно, що політик матиме свій погляд на це питання, еколог – свій, фінансист – свій, і кожна думка матиме право на існування. Ми вважаємо, що всі функції (і політичні, і господарські, і культурні) тісно взаємопов'язані й навіть питання про створення громадських парків може набути політичного характеру. По суті, через призму цих характеристик (політика, економіка, культура) можна розглянути будь-які функції установ управління. А, отже, для досягнення більшої об'єктивності результату, слід визнати всі функції, про які йдеться, такими, що вимагають до себе рівної уваги.

Крім того, треба мати на увазі, що губернатор міг одну й ту ж свою функцію виконувати відразу через декілька органів губернаторської влади. Наприклад, функція губернатора, яка полягала в тому, «щоб усі місця займалися гідними загальної пошани й благонадійними чиновниками»²⁶, дублювалася і губернським правлінням, і губернським присутством, і губернським у земських і міських справах присутством, але кожним органом – у своїй частині. Таким чином, йдеться про розпорощення функцій губернатора між органами губернаторської влади.

Виявивши цю структурно-приховану в законодавстві інформацію, ми, таким чином, отримали показники модельної системи (тип, обсяг), що характеризують її конкретний стан у пізньоімперській період, що дозволяє отримати нову, не оприямиену в початкових даних інформацію про ступінь включеності установ управління в систему губернаторської влади.

Зіставлення вказаних вище характеристик дозволило виділити десять ланок, які об'єднують органи губернаторської влади за ступенем їх включеності в систему губернаторської влади: 1) губернське правління; 2) міські і повітові поліцейські управління; 3) земські зібрання, міська дума; 4) казенна палата, земські управи; 5) міська управа, губернське присутство, земські дільничні начальники; 6) фабрична інспекція; 7) губернське в земських і міських справах присутство (губернське в міських справах присутство); 8) губернська землевпорядна комісія, губернське в справах товариств присутство; 9) губернський лісоохоронний комітет; 10) губернське у військовій повинності присутство, губернський розпорядчий комітет, губернське у фабричних і гірничозаводських справах присутство.

Кожна з виділених ланок характеризується певними владними можливостями губернатора й обсягом виконуваних ним функцій. Найбільш включеною у систему губернаторської влади (ключовою) установою управління було в досліджуваній період губернське правління. Більшість же елементів системи, що вивчається, були включені в неї в недостатній мірі для ефективного виконання губернатором своїх обов'язків.

Підіб'ємо підсумки. Аналіз наукової літератури з предмета дослідження дозволяє зробити висновок про наявність різних авторських думок і оцінок, пов'язаних із розумінням правових механізмів здійснення губернатором своєї влади. Існуючі підходи до вивчення історії місцевого управління, кожен з яких має свої переваги залежно від мети дослідження, не дозволяють виділити в одну групу установи, підлеглі губернаторові, що не дає можливості досліджувати їх системно. Віддзеркаленням ситуації, яка склалася, є відсутність однозначного розуміння словосполучення «губернаторська влада», яке вживається і як синонім особистої влади губернатора, і як збірний образ місцевого управління. Зняти цю суперечність, на наш погляд, дозволяє структурно-функціональний підхід до історії місцевого управління Російської імперії, який забезпечує можливість розгляду підлеглих губернаторові органів як цілісної системи установ управління, в якій кожен елемент мав певне функціональне призначення. Реалізація вказаного підходу дозволила визначити поняття «губернаторська влада» – це система установ управління, що складалася з губернатора й органів влади, через які він здійснював свої функції. Причому в число цих органів через відповідність запропонованим у роботі критеріям увійшли й основні громадські установи.

Важливо відзначити, що запропонований підхід не вимагає перегляду системи влади в Російській імперії, а тільки уточнює принципи організації місцевого рівня апарату державного управління. Адже той факт, що в законодавстві не вживався термін «система губернаторської влади», зовсім не означає, що така система не була законодавчо забезпечена. Термін «конституція» також не згадувався в «Основних законах», але певні наукові школи вважають за можливе визначити державний лад Росії 1906–1917 рр. саме як конституційну монархію. І, навпаки, у законі містилося визначення губернатора як «начальника губернії», проте невинуватність такої характеристики щодо кінця XIX – початку XX ст. підкреслюється багатьма фахівцями. Річ у тому, що дореволюційне законодавство було вельми суперечливим, часто, сказати б, «камуфлювало» із тих або інших причин існуючі правові механізми. У даному випадку поняття «губернаторська влада» запроваджується на базі виявленої структурно-прихованої в законодавстві інформації. Як підкреслюється в науковій літературі, така інформація є «іманентною властивістю історичного джерела», їй притаманна «відносна незалежність від цілей і суб'єктивних уподобань людей, унаслідок чого прихована інформація адекватніше відбиває об'єктивну реальність (ніж явно виражена – С.Л.)»²⁷. Проявлена прихована інформація має статус імовірнісних історичних фактів²⁸. Не враховувати цю інформацію, оперувати тільки явно вираженими в законі формулюваннями, на наш погляд, було б неправильним.

Застосування структурно-функціонального підходу до апарату державного управління на місцях дозволило проводити аналіз щодо будь-якої місцевої установи управління Російської імперії на предмет її належності до системи губернаторської влади. Аналіз показав, що в пізньоімперській Росії ця система не була тотожною системою місцевого управління. Дослідження функцій установ, які входили й не входили в систему губернаторської влади, дозволяє зробити висновок про те, що вона була організована не вповні доцільно – реалізація багатьох покладених на губернатора функцій пов'язувалася з діяльністю таких управлінських структур, які або побічно, або взагалі не залежали від губернатора, що різко знижувало ефективність губернаторської влади. Зокрема, з урахуванням того факту, що казенна палата не підлягала у вирішенні більшості питань губернаторові, стає очевидним, що система губернаторської влади не контролювала податкові збори й фінансові потоки. Вітчизняний і світовий досвід свідчить, що не можна в повному обсязі відповідати за розвиток певного територіального утворення, не маючи впливу на його бюджет.

Вивчення організації губернаторської влади як системи показало, що вона характеризувалася складною внутрішньою ієрархією, заснованою на тому, що, по-перше, губернатор у процесі реалізації своїх владних повноважень мав різні можливості для здійснення своїх функцій через різні органи губернаторської влади, і, по-друге, через різні органи губернаторської влади губернатор здійснював різний обсяг своїх повноважень. Зіставлення цих двох параметрів дозволило виділити в структурі губернаторської влади десять ланок, які об'єднували установи, що входили в неї, за ступенем їх включеності в загальну систему. Найбільш ґрунтовно в дану систему було включене губернське правління. Іншими словами, до кінця XIX ст. у системі губернаторської влади виділилася ключова підсистема, що включала губернатора й губернське правління (умовно її можна назвати губернською адміністрацією). Це було ядро, яке із позицій сучасної науки є обов'язковим атрибутом будь-якої системи, що організовується, і є вищим рівнем в її ієрархії. Такий високий системний статус ядра пояснюється двома причинами: по-перше, «в його організації, структурі відображена вся історія розвитку системи», і, по-друге, воно «визначає взаємодію решти частин системи і взаємодію із зовнішнім середовищем»²⁹.

Більшість же органів управління в досліджуваній період були введені в систему губернаторської влади таким чином, що не було жодної гарантії ухвалення ними потрібного губернаторові рішення. У результаті широта підлеглих губернаторові установ (понад півтора десятка) виявилася хибною. Ступінь керованості системи губернаторської влади самим губернатором був невисоким. Процес нуклеації в системі губернаторської влади, що мав місце в пізньоімперській Росії і зафіксований за допомогою структурно-функціонального підходу, вимагав перебудови всього комплексу місцевого управління. Про що свідчить поява в цей період численних проектів губернської реформи (І.Л.Горемікіна, В.К.Плеве, С.Д.Урусова, П.А.Столипіна, Б.Д.Штюрмера), жоден з яких, проте, не був реалізований. У результаті неузгодження й дисгармонія в роботі окремих елементів системи стали неминучими.

Таким чином, систему організації губернаторської влади в європейській частині Російської імперії наприкінці XIX – на початку XX ст. не можна визнати раціональною й оптимальною, оскільки вона, з одного боку, не включала всіх необхідних для ефективного функціонування установ управління, а, з іншого боку, не забезпечувала достатньої координації органів влади, що входили в неї, із діяльністю губернатора. Відтак покладений на «начальника губернії» обсяг відповідальності не збігався з його реальними можливостями.

¹ Общее учреждение губернское // Свод законов Российской империи – Т.II. – Санкт-Петербург, 1892. – Ст.3.

² Роббинс Р. Сатрапы? Вице-короли? Губернаторы? // Родина. – 1995. – №6. – С.28–30.

³ Наказ губернаторам, 3 июня 1837 // Полное собрание законов Российской империи (2 изд.). – №10303.

⁴ Общее учреждение губернское. – Ст.270.

⁵ Там же.

⁶ Градовский А.Д. Начала русского государственного права // Собр. соч. – Т.9. – Санкт-Петербург, 1908. – С.230–231, 270; Блинов И.А. Губернаторы. Историко-юридический очерк. – Москва, 1905. – С.270–271, 280, 351, 356; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. – Т.2. – Санкт-Петербург, 1910. – С.219–220, 229, 233–234, 254–257, 266–267; Страховский И.М. Губернское устройство // Журнал министерства юстиции. – 1913. – №8. – С.105.

⁷ Ленин В.И. Борьба с голодающими // Полное собрание сочинений (5-е изд.). – Т.5. – С.279–280.

⁸ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России (3-е изд., перераб. и доп.). – Москва, 1983. – 352с.

⁹ Зырянов П.Н. Социальная структура местного управления капиталистической России (1861–1914 гг.) // Исторические записки. – Т.107. – Москва, 1982. – С.226–302.

¹⁰ Там же. – С.285.

¹¹ Там же. – С.237.

¹² Любичанковский С.В. Структурно-функциональный подход к истории местного управления Российской империи (1907–1917 гг.). – Оренбург, 2005. – 402 с.

¹³ Блинов И.А. Губернаторы. Историко-юридический очерк. – Москва, 1905. – С.270–271, 280, 351, 356; Страховский И.М. Губернское устройство // Журнал министерства юстиции. – 1913. – №8. – С.105; Гессен В.М. Вопросы местного управления. – Санкт-Петербург, 1904; Шумилов М.М. Губернская администрация и органы центрального управления России во второй половине XIX века: Учебное пособие к спецкурсу. – Ленинград, 1988. – 88 с.; Лысенко Л.М. Губернаторы и генерал-губернаторы в системе власти дореволюционной России: Дис. ... д-ра ист. наук. – Москва, 2001. – 515 с.

¹⁴ Robbins R. The Tsar' Viceroyes. Russian Provincial Governors in the Last Years of the Empire. – Ithaca and London: Cornell Univ. Press, 1987. – 271 p.; Институт губернатора в России: традиции и современные реальности / Под ред. Н.С.Слепцова. – Москва, 1997. – 353 с.; Лантева Л.Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX в.). – Москва, 1998. – 151 с.

¹⁵ Пушкарёва Г.В. Власть как социальный институт // Социально-политический журнал. – 1995. – №2. – С.84.

¹⁶ Свод законов Российской империи. Издание неофициальное (далее – СЗРИ) / Под ред. И.Д.Мордухай-Болтовского. – Т.2. – СПб., 1912–1913. – С.23, 25, 35, 53, 60, 61, 62, 83, 87, 125, 130. – Ст.264, 275, 348, 442, 497, 499, 507, 509, 513, 521, 681, 694, 1004, 1050; С.211, 221, 222. – Ст.12, 87, 97; С.284, 287, 292. – Ст.78, 83, 110; Т.4. – С.131. – Ст.18; С.25. – Ст.99; Т.8. – С.89. – Ст.736; Особ. прил. к т.9. – С.114, 118, 121. – Ст.61, 97, 121; Т.10. – С.381. – Ст.1 прил. к ст.64; Т.11. – С.1195, 1196–1197. – Ст.49, 511; Т.14. – С.134. – Ст.13.

¹⁷ Ожегов С.И. Словарь русского языка (6-е изд.). – Москва, 1964. – С.536.

¹⁸ Там же. – С.285.

¹⁹ Королёва Н.Г. Земство на переломе (1905–1907). – Москва, 1995. – 236 с.; Жукова Л.А. Земское самоуправление и бюрократия в России: конфликты и сотрудничество, 1864–1917 гг. – Москва, 1998. – 180 с.

²⁰ Куликов В.В. Местное самоуправление и административный надзор: исторический опыт земства // Журнал российского права. – 2000. – №9. – С.142–153; Богатырёва О.Н. Эволюция системы местного управления в Вятской и Пермской губерниях (1861 – февраль 1917). – Екатеринбург, 2004. – С.309–351.

²¹ СЗРИ. – Т.2. – С.9, 16. – Ст.116, 179–186; С.60–61. – Ст.493–499.

²² Там же. – Т.4. – С.131. – Ст.18.

²³ Любичанковский С.В. Законодательная основа деятельности органов губернаторской власти Российской империи в период третьей монархии. – Оренбург, 1998. – С.48–49.

²⁴ СЗРИ. – Т.2. – С.24–37, 47–48. – Ст.270–365, 421–428.

²⁵ Там же. – С.25. – Ст.275.

²⁶ Там же. – С.26. – Ст.282.

²⁷ Миронов Б.Н. К вопросу об использовании скрытой исторической информации (по материалам статистических источников XVIII – начала XX вв.) // Вспомогательные исторические дисциплины. – Т.17. – Ленинград, 1985. – С.18–19.

²⁸ Там же. – С.30–31.

²⁹ Поддубный Н.В. Ядро системы: онтологический статус и гносеологическое значение понятия // Системный подход в современной науке. – Москва, 2004. – С.397.

The author applies the structural-functional approach in this analysis of the organization of gubernatorial authority in the European part of late imperial Russia (1892–1917). The author comes to the conclusion that the system was far from effective since, on the one hand, it did not include all the administrative institutions necessary for its normal functioning, and, on the other hand, it did not ensure sufficient coordination between the organs of authority and the governor.