

**ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА**  
**доктора исторических наук, профессора**  
**Виктории Михайловны Марасановой**  
**на диссертацию Олеси Анатольевны Плех**  
**«Местное управление в Вологодской губернии в первой половине XIX**  
**века», представленную на соискание ученой степени кандидата**  
**исторических наук по специальности 07.00.02 – отечественная история**

В первой половине XIX столетия увеличивалась численность чиновничьей бюрократии, совершенствовались методы государственного управления при одновременном усложнении всех звеньев правительского аппарата. Министерская реформа неизбежно потребовала преобразования местных органов управления; появилось новое ведомственное управление и деление, частично менялась административно-территориальная сетка империи. Значительный исторический период охватил два царствования, внутри каждого из которых выделялись разные периоды и тенденции, – войны и мир, реформы, колебания правительского курса и экономической конъюнктуры и т.д. При этом аппарат управления на местах должен был, с одной стороны, неукоснительно реагировать на установки императора и министерств. И, с другой стороны, своевременно улавливать тревожные сигналы от населения (даже крепостного), дабы избегать серьезных социальных конфликтов, своевременно оказывать помощь при стихийных бедствиях и эпидемиях, выполнять обязанности перед казной и армией и т.д.

Сочетание государственного и сословного управления с крепостническими реалиями, реализация единых принципов управления в разных историко-географических условиях, баланс достижениякой эффективности госструктур с необходимой экономией средств и ресурсов, способы сокращения сроков рассмотрения дел и объемов переписки – эти и близкие к ним темы, несомненно, останутся в актуальной «повестке дня» отечественной исторической науки (а во многом и практики современного государственного и муниципального управления) на обозримую перспективу.

В связи с важностью местного управления в истории государства и общества тема диссертационного исследования Олеси Анатольевны Плех представляется весьма актуальной. В качестве объекта исследования автор определяет местное управление в Вологодской губернии в первой половине XIX века, а именно до 1855 года, т.е. в рамках царствований Александра I и Николая I. Предметом исследования стали формирование и эволюция системы органов власти губернии, их кадровый состав и особенности управленческой деятельности в первой половине XIX столетия. Вологодская губерния в силу удаленности от столиц, обширной территории и небольшой плотности преимущественно сельского населения показывает, что и как менялось в местном управлении по мере «перехода» от столичных губерний к провинции, от центральных районов к окраинам и конкретно в северных регионах империи. Длительный период исследования позволил выявить и

проследить наиболее значимые изменения местного управления и охарактеризовать его состояние накануне отмены крепостного права и начала Великих реформ, а также более глубоко понять, как общероссийские тенденции проявлялись в конкретной губернии.

Во введении на должном уровне раскрыты актуальность, теоретическая значимость и практическое значение диссертации. Положительное впечатление сложилось при прочтении историографического раздела данной работы. Здесь охарактеризованы практически все основные труды по теме диссертационного исследования. Причем литературный обзор (при традиционном делении на дореволюционную, советскую, современную и зарубежную историографию) совершенно справедливо выходит за рамки строго региональной проблематики и позволяет с достаточной степенью полноты представить, как с течением времени и развитием исторической науки менялись и подходы, и методология, и источниковая база изучения местного управления. Система органов власти и собственно бюрократия попали, образно говоря, под прицел «научной оптики» историков, юристов, социологов, философов, и каждая научная специальность внесла свой вклад в осмысление проблем управления и взаимодействия власти и общества. Отмечу, к примеру, приведенные диссидентом во введении и списке источников и литературы весьма полные данные о более чем шестидесяти диссертациях, защищенных по близким темам; такая подборка будет полезна как ученым, занятых изучением государственного управления, так и аспирантам. Внимание к трудам предшественников и современников позволило Олесе Анатольевне Плех проследить эволюцию исследовательского интереса, выявить наиболее актуальные для изучения вопросы, в том числе показать научную и практическую важность рассмотрения Вологодской губернии как примера многообразия существовавших в XIX веке региональных моделей местного управления.

Конечно, в этом достижении молодого ученого проявилась научная школа изучения истории России XIX столетия, развивающаяся в Институте российской истории РАН и представленная, в ряду других, комплексными исследованиями Любови Федоровны Писарьковой о государственном управлении и бюрократической системе империи – от замыслов и законов до воплощения в жизнь и складывающихся управлеченческих практик. В этом смысле переход Олеси Анатольевны Плех к анализу местного управления Вологодской губернии и чиновничества, реализующего на местах решения верховной власти и центральных органов управления, представляется вполне закономерным.

Целью проводимого исследования стал комплексный анализ становления, развития и функционирования органов местного управления и их кадрового состава в Вологодской губернии в первой половине XIX века. Из поставленной цели вполне логично вытекала постановка задач проводимого исследования, представленная на странице 24. Методологические принципы, подходы и научные методы, заявленные во

введении, адекватны объекту, предмету, цели и задачам исследования и в целом успешно применены автором.

Диссертационное исследование построено по проблемно-хронологическому принципу, включает 3 главы и 8 параграфов. Структура работы представляется логичной и позволяет всесторонне раскрыть тему диссертационного исследования. Автор начинает исследование с характеристики особенностей Вологодской губернии, освещает систему органов местного управления, далее дает всестороннюю характеристику управленческих кадров, а затем переходит к анализу деятельности аппарата управления Вологодской губернии в рассматриваемый период.

Исследование выполнено на широкой источниковой базе, в ее составе: законодательные и нормативно-правовые материалы, многообразная делопроизводственная документация (судебно-следственные материалы, материалы ревизий, формуллярные списки, отчеты губернаторов и др.), периодическая печать, справочные издания и источники личного происхождения. Разнообразный по типам корпус исторических источников является вполне репрезентативным; он обеспечил полноту и достоверность научных результатов и выводов исследования.

Основной массив информации был почерпнут из фондов Российского государственного исторического архива (13 фондов) и Государственного архива Вологодской области (22 фонда); по списку источников и литературы – 425 дел, что внушает уважение к основательности работы автора над темой. Столь обширный документальный материал, большая часть которого впервые вводится в научный оборот, придал выводам автора должную научную новизну и оригинальность и в результате позволил реализовать заявленный комплексный поход к анализу местного управления в Вологодской губернии. Это проявилось и при составлении обширных приложений к диссертации – 46 приложений, занимающих более 80 страниц. Представленные приложения носят самостоятельный характер, позволяют увидеть «исследовательскую лабораторию» автора и усиливают положительное впечатление от проделанной работы.

Отдельно отметим, что в ходе исследования было изучено более сотни дел из фонда 177 Вологодской палаты уголовного суда и выявлено 877 дел о должностных преступлениях чиновников и 33 апелляции по ним. На основе собранных материалов была создана электронная база данных в MS Excel и выработана авторская методика анализа, в перспективе применимая к другим регионам для получения сопоставимых результатов, а, следовательно, для более полного представления всего действительного многообразия региональных моделей управления.

В первой главе автором охарактеризованы природно-географические и социально-экономические особенности Вологодской губернии – одной из крупнейших в Европейской части страны. В первом параграфе приведены такие важнейшие характеристики губернии как ее географическое положение, административно-территориальное устройство (уезды, станы), состав населения и его образовательный уровень, особенности

экономического развития, пути сообщения. Во втором параграфе показаны структура государственного аппарата Вологодской губернии и нормативно-правовая основа его деятельности, сложившаяся в результате проведения министерской реформы и последующих изменений в законодательстве. Структура органов власти и управления Вологодской губернии была оформлена в соответствии со штатами, утверждёнными 27 ноября 1803 г., и с некоторыми дополнениями сохранялась в течение первой трети столетия.

Основными принципами этой системы, как показано автором, являлись принцип преемственности, принцип иерархичности, принцип учета региональных особенностей в сословном представительстве, принцип сочетания выборности и назначаемости при комплектовании правительственные органов власти, принцип ведомственной подчиненности.

В диссертации показано, что основы организации местного управления, заложенные губернской реформой 1775 г., в некоторой степени утратили целостность после упразднения должности наместника (т.е. отсутствовал важнейший принцип целостности), а такие меры как внедрение принципа ведомственной подчинённости или совершенствование нормативно-правового регулирования не внесли качественных изменений в работу губернских учреждений. К тому же долгое время не был определен статус губернатора. С одной стороны, после упразднения института наместничества возросло практическое значение этой должности, поднявшейся на высшую ступеньку управленческой цепи на местах. С другой стороны, новый статус «начальника губернии» до 1837 г. не был закреплён законодательно, и его правовое положение регулировалось несколькими несогласованными между собой законодательными актами. Только в 1830-е годы усилилась регламентация деятельности губернских правлений, казенных палат, полицейских и других органов на местах.

Научный и практический интерес имеет конкретно-исторический материал о генерал-губернаторском проекте создания 12 округов, согласно которому Вологодская губерния входила в пятый округ с центром в Архангельске (первый генерал-губернатор А.Ф. Клокачев). Для России с её огромными пространствами и разными по своим характеристикам территориями поиск оптимальных моделей управления и координации вышней, центральной, региональной и местной власти – задача, по-прежнему актуальная и в начале XXI века. Проект Александра I за десять лет, с 1820 по 1830 год, в северном регионе так и не заработал достаточно эффективно, но оставил немало материала для научного осмысления и анализа упущенных шансов и нереализованных возможностей.

Не вызывает сомнений вывод автора о том, что хотя верховная власть стремилась к созданию унифицированной модели местного управления, на примере Вологодской губернии видно, что региональные особенности оказывали сильное влияние на структуру и кадровый состав государственного аппарата, условия его функционирования.

Во второй главе, посвященной кадровому составу местных учреждений Вологодской губернии, обращает на себя глубокое знание автором

изучаемых исторических источников по типам и информационному потенциалу. Это особенно важно при выяснении общей численности чиновничества региона и его состава в рассматриваемый период. В частности, на основании проведенных подсчетов была установлена общая численность чиновников и канцеляристов, и выяснено, что доля канцелярских служителей в составе губернских учреждений в среднем составляла около половины служащих с увеличением в уездных учреждениях до 50-60% и тенденцией к опережающему росту канцеляристов по сравнению с табельным чиновничеством. Установлено, что руководящий состав органов власти формировался из опытных служащих, а канцелярии заполнялись преимущественно молодыми людьми.

Автором выявлена региональная специфика аппарата управления Вологодской губернии, которая была связана с особенностями сословного состава населения, а именно: небольшая доля потомственных дворян в составе служащих и значительное представительство лиц, происходивших из духовного звания. Показано, что к середине 1840-х годов лица с образованием начали преобладать в аппарате управления над теми, кто получил домашнее воспитание. Однако уровень образования вологодского чиновничества даже в середине века все еще оставался невысоким – не менее 70% от всех служащих имели образование ниже среднего.

В результате проведенного исследования установлено, что оплата труда большинства служащих на протяжении изучаемого периода не позволяла обеспечить достаточно приемлемые условия жизни, что стимулировало в чиновной среде распространение нелегальных источников дохода и делало практически неизбежным коррупцию и взяточничество. Наиболее распространенными видами правонарушений чиновников являлись неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных полномочий, злоупотребление служебным положением, сокрытие и уничтожение документов, пристрастное производство дел, намеренное затягивание решений, взяточничество, расхищение казённого имущества. Автором доказано, что сложившаяся практика досудебного и судебного производства по должностным преступлениям, как правило, позволяла виновным уходить от установленной законом ответственности. Особенно подчеркнем важность вывода о том, что главным образом совершенствовалась работа губернских учреждений, а на уездные органы не хватало ни внимания, ни средств.

Третья глава показывает функционирование государственных учреждений губернии. Методы и формы управленческой деятельности представлены автором на основании комплексного анализа результатов ревизий Вологодской губернии и документов о должностных преступлениях чиновников. Подчеркнем, что здесь за законами и статистическими данными для автора не потерялся «человек на службе», т.е. даны необходимые биографические очерки и справки, которые позволяют более наглядно показать реальных вологодских чиновников, понять причины их подчас неблаговидных поступков и в результате полнее представить их деятельность.

В связи с проблемой роста документооборота в Вологодской губернии не могу не процитировать весьма актуальные слова автора о том, что переписка из формы согласования подчас превращалась в самоцель. Не менее важно наблюдение о том, что ревизионная практика как форма контроля позволяла выявить масштабы злоупотреблений в местном государственном аппарате, но не способствовала установлению законности и правопорядка. Как справедливо отмечает автор, в рассматриваемый период в среде губернского чиновничества сохранялся низкий уровень нормативно-правового, информационно-коммуникационного и материально-технического обеспечения их деятельности, а, значит, предпринимаемые правительством и центральным аппаратом Министерства внутренних дел в этом отношении меры были недостаточными.

Промежуточные и итоговые выводы по главам, как и заключение, аргументированы автором и вытекают из изложенного материала.

В качестве замечаний либо положений, требующих конкретизации и пояснения, если не в тексте диссертации, то на защите, хотелось бы отметить следующее:

1. При характеристике административно-территориального устройства Вологодской губернии не отмечено наличие либо отсутствие в ней волостей для государственных крестьян, установленное в России при Павле I, тогда как они составляли более половины (55%) населения губернии.

2. Согласно приводимым данным (страница 50), Вологодская губерния имела 25% крепостных в составе населения, а соседняя Ярославская губерния, к примеру, свыше 65%; соответственно доля дворянства в Вологодской губернии была ниже, чем в расположенных южнее губерниях и даже по России в целом. Следовательно, вологодские государственные учреждения имели контроль над большинством населения края. В силу этого здесь легче должен был произойти переход на новые принципы управления после отмены крепостного права. Эту особенность следовало выделить и прокомментировать в работе с точки зрения влияния состава населения на работу органов управления.

3. В общих чертах намечена, но не раскрыта полностью связь и система коммуникации органов местного управления и ведомств. В первой главе приводятся данные по казенным палатам и губернским судебным учреждениям, в третьей главе этот сюжет вновь возникает на страницах 205-207. Однако связи губернских органов с высшими учреждениями и ведомствами раскрыты только на основе нормативно-правовой документации, а не на основании губернского и министерского делопроизводства, которое бы позволило проследить реальные сложившиеся управленческие практики изучаемой губернии. Коммуникация управленцев и населения оказалась отчасти освещенной только по жалобам и доносам.

4. Из текста диссертации следует, что за рассматриваемый период население губернии увеличилось на 42% (с 606 до 860 тыс. человек; см. страница 48), а общая численность государственных служащих на 46% (с 639 человек в 1806 г. до 1183 – в 1844 г., см. страница 109), при этом численность

канцеляристов росла даже более высокими темпами. Следовательно, эффективность работы аппарата должна была нарастать, однако, на наш взгляд, в работе больший упор сделан на показ недостатков («волокита и коснение», взятки, «неактивность» и т.п.), чем достижений в среде чиновников и канцелярских служителей. Нельзя не признать, что в Вологодской, как и в любой другой губернии, были чиновники, вполне ответственно относившиеся к своим обязанностям и «верой и правдой» служившие царю и отечеству. Другой вопрос, что в материалах судебных учреждений их деятельность естественно не отражена.

Отмеченные моменты не снижают общего положительного впечатления от диссертации и проделанной автором работы, а во многом могут и должны стать предметом дальнейшего исследования.

Олеся Анатольевна Плех на высоком научном уровне провела всестороннее и комплексное исследование местного управления в Вологодской губернии в первой половине XIX века, показала его эволюцию на протяжении полувека, выявила региональные особенности, раскрыла особенности состава и распространенныхправленческих практик в губернских учреждениях. В диссертации убедительно показано, что при регулировании вопросов, связанных со структурой, численностью и содержанием губернских органов власти, центральное правительство шло только на самые необходимые издержки, руководствуясь сугубо фискальными интересами. Высокой положительной оценки заслуживает анализ следственных дел о должностных преступлениях чиновников.

Результаты и выводы исследования, полученные статистические и конкретно-исторические материалы имеют ценность для изучения истории государственного управления в центре и на местах. Они могут быть использованы в компаративистских исследованиях, а также стать исходной точкой для региональных научно-практических разработок. Материалы проведенного исследования могут быть полезны для развития музейной, архивной и краеведческой работы в регионе. Предложенный подход к анализу системы местного управления применим к другим историческим периодам, регионам и уровням власти. Данная диссертация, несомненно, имеет, практическое значение и будет востребована специалистами и практиками. Собранный и проанализированный материал может быть использован в образовательном процессе при подготовке учебных пособий и лекционных курсов по истории России и по истории Вологодского края. Выводы исследования также имеют практическую значимость для современных органов государственного и муниципального управления и для разработки региональной политики как федеральными органами власти, так и субъектами РФ, прежде всего, в северных районах Российской Федерации.

Проблематика и выводы диссертации соответствуют паспорту специальности 07.00.02 – Отечественная история, а именно: п. 2. Предпосылки формирования, основные этапы и особенности развития российской государственности; п. 4. История взаимоотношений власти и

общества, государственных органов и общественных институтов России и ее регионов; п. 15. Исторический опыт российских реформ.

Основное содержание диссертации изложено в 14 научных публикациях, в том числе в 4 статьях в журналах, входящих в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендуемых ВАК при Министерстве образования и науки РФ. Общий объем публикаций по теме диссертации составил 9,2 п.л. Результаты диссертационного исследования были апробированы автором на 15 всероссийских и региональных научных конференциях в 2010–2014 гг. Проводимое исследование в 2015 году было поддержано грантом РГНФ.

Автореферат отражает основное содержание диссертации и соответствует всем предъявляемым требованиям.

Диссертация Олеси Анатольевны Плех «Местное управление в Вологодской губернии в первой половине XIX века» является самостоятельной законченной научно-квалификационной работой, которая представляет собой исследование актуальной проблемы, характеризуется научной новизной, теоретической и практической значимостью, отвечает требованиям «Положения о присуждении ученых степеней» (утверждено постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842), а её автор Олеся Анатольевна Плех заслуживает присуждения учёной степени кандидата исторических наук по специальности 07.00.02 – отечественная история.

Доктор исторических наук, профессор,  
зав. кафедрой рекламы и связей с общественностью  
Ярославского государственного  
университета им. П.Г. Демидова

В.М. Марасанова

Подпись В.М.  
Начальник Ун  
ЯрГУ им. П.Г.

ряю:  
е с персоналом

Р.И. Волкова

#### **Сведения о составителе отзыва:**

Марасанова Виктория Михайловна – доктор исторических наук, профессор, зав. кафедрой рекламы и связей с общественностью федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова»; сайт: <http://www.uniyar.ac.ru>

150000, РФ, г. Ярославль, ул. Советская, 14. ЯрГУ им. П.Г. Демидова. Исторический факультет.

Служебный телефон: 8 (4852) 30-54-52; e-mail: vmm@uniyar.ac.ru