

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ИСТОРИИ РОССИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

УДК 94 (470.331)"18/19:351.9

НАДЗОР НАД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ТВЕРСКОЙ ГУБЕРНИИ НА РУБЕЖЕ XIX И XX ВЕКОВ

А. Е. Андреев

Историко-архивный институт РГГУ, 103012, Москва, ул. Никольская, д. 15
aae@list.ru

Представлены основные результаты исследования надзора органов центральной власти над деятельностью административных учреждений Тверской губернии, а также порядок ревизии уездных учреждений должностными лицами губернского уровня с 1880 до 1917 г. Проанализированы статус губернаторских отчетов и основные их разделы. Рассмотрены отношения губернатора как высшего в губернии чиновника ведомства Министерства внутренних дел с местными учреждениями других ведомств.

Ключевые слова: административные учреждения, надзорные функции, центральная и местная власть, отчеты губернаторов, Тверская губерния.

История функционирования административных учреждений любого региона может представлять практический интерес для работающих в системе государственного и муниципального управления, управленцев в целом, а также имеет определенное научное и политическое значение. По нашему мнению, опыт нашего государства в сфере организации местного управления необходимо учитывать при построении взаимоотношений государственных структур и общественных организаций для эффективного решения социально-экономических задач, а также для своевременного реформирования структуры управленческого аппарата и системы его кадрового обеспечения.

Важной составляющей деятельности административных учреждений является реализация надзорных функций, делегированных на губернский уровень или выполняемых центральной властью. Исследователи анализировали полномочия губернской администрации на рубеже XIX и XX вв. и оценивали качество надзора губернатора над подведомственными учреждениями, органами самоуправления и местным обществом [Блинов, 1905; Корф, 1901, с. 19–27; Страховский, 1913]. В работах В.А. Лазаревского и С.А. Корфа изучена вертикаль власти в России конца XIX – начала XX в. Авторы убеждены в необходимости эффективного контроля и надзора над общественными структурами [Корф, 1910; Лазаревский, 1910].

Этот же вопрос рассмотрен в советский период историографии в монографиях М.М. Шумилова, в частности, им проанализированы служебные отношения губернаторов и местных правительственных учреждений [Шумилов, 1991; 1988]. Он исследовал эффективность губернаторского надзора над системой местного общественного управления, определил роль личности губернатора в реализации государственной политики.

В современный период изучены принципы взаимодействия губернаторов и органов городского общественного управления, сделаны выводы об успешности выполнения контрольных функций, полученных губернатором в 1890-е гг. [Тюрин, 2003, с. 15–17]. Одной из наиболее поздних работ, посвященных надзору над деятельностью губернских административных учреждений, можно считать монографию А.С. Минакова [Минаков, 2011]. В ней исследованы принципы взаимодействия губернатора и административных и общественных учреждений.

Указанная тема может быть рассмотрена на материале Тверской губернии, которая являлась одной из губерний Центрально-промышленного района Российской империи, поскольку история российской государственности складывалась с учетом местных (губернских) исторических процессов, анализ которых необходим при макро- и микроисследовании систем управления.

Именно попытка рассмотрения этой темы впервые предпринята в настоящей статье. С этой

целью были проанализированы с учётом современных исследований материалы федерального и областного архивов: 17 всеподданнейших отчётов тверского губернатора за 1881–1914 гг. (РГИА. Ф.1284. Оп.194. Д.40, 80, 96, 100, 103, 109, 160; Оп.223. Д.21-б, 23-б, 78, 128, 129, 136, 138, 163, 177, 188), еженедельные донесения тверского губернатора за 1881–1883 гг. (РГИА. Ф.1282. Оп.3. Д.176) и 1883–1889 гг. (РГИА. Ф.1282. Оп.3. Д.215); документы делопроизводства из фондов Канцелярии тверского губернатора (ГАТО. Ф.56), Тверского губернского правления (ГАТО. Ф.466), Тверского губернского по земским и городским делам присутствия (ГАТО. Ф.487), Тверского губернского по крестьянским делам присутствия (ГАТО. Ф.484), Тверского губернского присутствия (ГАТО. Ф.488).

Известно, что одним из основных факторов, влияющих на эффективность функционирования административных учреждений, является контроль над ними. Виды контроля мы предлагаем разделить территориально – на внешний и внутренний. Внешний контроль осуществлялся правительственными учреждениями, находящимися в столице Российской империи, и их местными подразделениями, расположенными непосредственно на территории губернии, внутренний же контроль – высшим должностным лицом МВД – губернатором. Инструменты контроля были различны, но основными способами проверки работы учреждений были ревизии и отчеты. В первую очередь необходимо рассмотреть внешний надзор.

Правительство стремилось контролировать действия губернской администрации, и кроме Министерства внутренних дел этим занимались Сенат, Государственный совет, Комитет министров, Совет министров и Государственный контроль.

Внешний надзор

Правительствующему сенату в порядке суда, управления и исполнения подчинены вообще все места и установления в империи [Блинов, 1905, с. 332]. В соответствии с Судебным уставом 1864 г. (ПСЗРИ-II. Т.39. №41475) он имел значение высшего правительственного суда и надзора и право окончательного решения споров местной администрации и органов самоуправления о законности проводимых мероприятий и предпринимаемых действий. Законодательно была утверждена преобладающая роль Сената в контроле губернской администрации, которая находилась «в непосредственной подчинённости» ему, но на деле служебные отношения Сената с местными органами не были всеобъемлющими. Сами губернаторы обращались в Сенат только за разъяснениями при противоречии действий законодательным актам и представляли в этот высший орган документы относительно вопросов дворянства. Сенат оказывал влияние на наложение административных взысканий на губернаторов. Но согласно закону от 26 мая 1897 г. (ПСЗРИ-III. Т.17. №14151), принятому Государственным советом и одобренному императором, исполнение решений Сената о наложении на губернаторов взысканий могло осуществляться лишь с предварительного разрешения императора через Комитет министров. Так, после погрома губернской земской управы в г. Твери в октябре 1905 г. жалоба на губернатора П.А. Слепцова была направлена в Сенат. Дело рассматривалось с участием губернатора в феврале 1906 г. и было прекращено без наложения на него взыскания [Дмитриев, Середа, 1996, с.53]. Действия другого тверского губернатора, П.Д. Ахлестышева, также вызвали ряд жалоб тверских земских деятелей на него в Сенат. Вероятно, во многом благодаря систематическим разбирательствам он покинул должность [Там же, 1996, с.33].

Другим видом взаимодействия Сената и местных учреждений были сенатские ревизии губерний, которые являлись исключительной мерой, принимаемой каждый раз по особому высочайшему усмотрению, но в рассматриваемый период на территории губернии они не проводились. Сенаторам поручались временные обозрения губерний во всех отношениях государственного управления и организация мер по взысканию недоимок в случае чрезмерного их где-либо накопления.

Назначение ревизующего сенатора, равно как времени для ревизии и губерний, на которые она распространялась, зависело от императора. Надобность в сенаторских ревизиях постепенно отпадала по мере развития гласности и ввиду возможности опроса земских собраний и сведущих людей.

Меньшими правами в сфере надзора обладал *Государственный совет* (до преобразования в 1906 г. Государственный совет состоял в основном из отставных министров, губернаторов). В конце XIX в. губернаторы имели право решать вопрос не только о законности, но и о целесообразности действий органов городского и земского самоуправления. Все дела, относившиеся к рассмотрению правильности действий губернаторов в деле ограничения прав земской и городской власти, разби-

рались в Государственном совете.

Другое правительственное учреждение – *Комитет министров* – не имело права контроля над деятельностью местной администрации. Оно рассматривало отчёты местной власти, уже изученные императором или министром внутренних дел. Комитетом утверждались уставы акционерных обществ, анализировались документы о строительстве и эксплуатации железных дорог. Эти документы поступали в Тверское губернское правление, передавались в Министерство внутренних дел, а после на утверждение Комитета министров.

Совет министров был образован в 1857 г., но оформлен позже, в 1861 г. В отличие от Комитета министров, который решал текущие административные вопросы, Совет министров занимался вопросами государственного значения, обсуждение которых требовало личного присутствия императора. В это учреждение поступали материалы о работе комиссий и комитетов, разрабатывающих законопроекты, годовые отчёты министров, всеподданнейшие отчёты с предложением преобразований. В Совете министров обсуждались реформы государственного контроля, земская, военная реформы. Участие в этом императора повышало значение данного учреждения, и в связи с упразднением Комитета министров в 1906 г. к Совету министров перешли практически все находившиеся в ведении Комитета министров вопросы, например, принятие положений об усиленной и чрезвычайной охране, назначение местностей для ссыльных, а также надзор над городским и земским самоуправлением.

Помимо контроля над действиями административного характера необходимо было осуществлять контроль за проведением финансовых операций. В рассматриваемый период в губернии функционировало местное отделение *Государственного контроля* – Тверская контрольная палата. Реформами 1864–1866 гг. на уровне империи ведомство было уравнено с министерствами и проверяло все предоставляемые финансовые сметы всех ведомств, замечания о которых сообщались Государственному совету и министру, отвечавшему за ведомство (ПСЗРИ-II. Т.39. № 41513).

Тверская контрольная палата функционировала с 1 января 1866 г. в составе управляющего, его помощника, старшего и младшего ревизоров и счётных чиновников [Адрес-календарь Тверской губернии, 1880, с.15]. К её компетенции относились контроль над правильностью движения и сохранностью денежных и материальных капиталов губернии, ревизии учреждений губернского и уездного уровней. Контрольная палата распоряжалась также кредитами и сбором государственных доходов, формировала мнение о возможности и эффективности хозяйственных операций.

Прямой надзор над деятельностью местной администрации Контрольная палата осуществляла тогда, когда необходимо было проследить правильность с точки зрения закона расходования средств, направляемых на наём квартир для чиновников, отопление губернаторского дома, канцелярские расходы, командировочные. Дополнительно Палата контролировала распоряжение губернатором как председателем губернского по земским и городским делам присутствия средствами государственного земского сбора и готовила заключения о выгодности проведенных присутствием или лично губернатором хозяйственных операций.

Губернаторы не имели рычагов влияния на решения и действия Контрольной палаты. При обнаружении должностных нарушений, связанных с деятельностью чиновников этого учреждения, губернатор был обязан поставить в известность её управляющего и государственного контролёра, являвшегося руководителем Государственного контроля.

Все чиновники в рамках проводимых ревизий отчитывались только перед государственным контролем. Контрольные палаты, обнаружив при ревизии злоупотребления в учреждениях МВД, сообщали губернатору о принятии постановлений о денежных начетах для взыскания с виновных. При непризнании обнаруженных нарушений и назначенных сумм начётов губернатор мог обратиться с протестом в Государственный контроль. В этом случае решение дела зависело от министра внутренних дел, который мог не согласиться с заключением государственного контролёра и опротестовать его. В последнем случае дело переносилось в Сенат, иногда – в Государственный совет. В Тверской губернии нарушения, в которых чиновники или учреждения могли быть признаны виновными Контрольной палатой, в рассматриваемый период не выявлены.

Первоначально *жандармское ведомство* существовало в губернии как Управление Тверского губернского жандармского штаб-офицера (1827 – 1861 гг.), затем – как Управление Тверского губернского штаб-офицера корпуса жандармов (1861 – 1867 гг.) (ГАТО. Путеводитель, 1998, с.54). По новому Положению об отдельном корпусе жандармов от 19 сентября 1867 г. создавались гу-

бернские жандармские управления (ПСЗРИ-П. Т.13. № 44956). Тверское губернское жандармское управление препятствовало развитию в рассматриваемый период революционного движения, усмирало волнения, в отдельных случаях занималось исполнением приговоров. В нем под руководством начальника служили адъютант и от одного до трех помощников, в ведении которых была работа непосредственно с уездами [Адрес-календарь... 1880, с.5].

С 6 августа 1880 г. управление общей полицией было сосредоточено в Министерстве внутренних дел, в структуре которого создавался Департамент полиции, которому был подчинён отдельный корпус жандармов. В его компетенции находилось в числе прочих вопросов проведение дознаний по преступлениям против государства.

Начальник губернского жандармского управления прямо губернатору не подчинялся, а был подведомственен штабу и командиру отдельного корпуса жандармов. Это предусматривало некоторую степень их самостоятельности.

В целях выполнения надзорной функции губернское жандармское управление составляло обзоры внутриведомственного состояния губернии (1873–1884, 1887, 1899 гг.) и отдельных уездов (1889, 1891 гг.) (ГАТО. Путеводитель, 1998, с.54).

Внутренний надзор подразделялся на ведомственный и вневедомственный, т.е., учреждения МВД подчинялись губернатору и он был высшим чиновником этого ведомства в Тверской губернии. Но порядок контроля над учреждениями других ведомств устанавливался соответствующими правилами и предписаниями.

Внутренний надзор

Губернатор, как высшее должностное лицо, имел право ревизии местных учреждений всех ведомств, за исключением Государственного контроля. Циркулярами, визируемыми императором, министры всех ведомств определяли порядок применения к их ведомствам законодательных актов, исполняя предписанное законом и в то же время адаптируя законодательство к ведомствам. На основе закона от 22 июля 1866 г. (ПСЗРИ-П. Т.41.Ч.2. №43501) все министры должны были разработать и направить губернаторам циркуляры о правилах проведения ревизий в местных учреждениях ведомств. Так, по циркуляру министра финансов М.Х. Рейтерна тверской губернатор имел право проводить ревизии в казённых палатах, акцизных управлениях, губернских и уездных казначействах. Но права губернатора были ограничены запретом личного распоряжения учреждениями и вмешательством в их деятельность. Другим примером регулирования губернаторских надзорных функций может служить циркуляр министра путей сообщения, предоставивший тверским губернаторам право проводить ревизии отделений округов путей сообщения (которых в губернии было два) и железнодорожных станций. В соответствии с заключениями ревизоров руководители округов были обязаны немедленно исполнять письменные замечания губернаторов, одновременно информируя о них непосредственных руководителей [Чудовский, 1873, с.406]. Инструкция министра почт и телеграфов от 15 ноября 1866 г. давала губернаторам право контролировать исполнение руководителями почтовых контор и телеграфных станций предписаний губернской администрации. Дополнительно министр рекомендовал ревизорам «иметь наблюдение за нравственностью и благонадёжностью почтовых и телеграфных чинов» [Там же, с.412].

Надзор над деятельностью учреждений ведомства МВД тверские губернаторы осуществляли лично, присутствуя на заседаниях либо изучая их журналы. С помощью губернского по крестьянским делам присутствия (1861–1889 гг.) и губернского присутствия (1889–1917 гг.) губернатор осуществлял надзор над крестьянскими сословными органами; посредством губернского по воинской повинности присутствия (1874–1917 гг.) – контроль за руководством по комплектованию армии; с помощью губернского по фабричным делам присутствия (1886–1917 гг.) – контроль за фабрично-заводской промышленностью и рабочим движением; через губернский распорядительный комитет (1876–1917 гг.) – контроль за исполнением сохранившихся и после 1861 г. феодальных «натуральных» повинностей (постоянной, подворной и других); с помощью губернского по питейным делам присутствия (1874–1917 гг.) – надзор над наиболее прибыльным источником бюджета царской России (питейным делом); через губернский лесоохранный комитет (1888–1917 гг.) – надзор за сохранностью казенных лесов [Ерошкин, 2008, с.247]. Управление губернным по земским и городским делам присутствием давало возможность отслеживать деятельность местного самоуправления всех уровней, образование губернского по делам об обществах присутствия помогло контролировать порядок учреждения и деятельность общественных организаций.

Губернатор контролировал полицию. Все документы, направлявшиеся полицмейстером г. Твери и уездными исправниками в Министерство внутренних дел, первоначально попадали в канцелярию губернатора, который решал, какой ход давать документу. Именно от губернатора исходили распоряжения, которые определяли работу всей губернской полиции.

С введением нового Положения о земских учреждениях (ПСЗРИ-П. Т.39. № 10157) губернатор имел право оценивать «целесообразность» действий земств. Для этого было учреждено Тверское губернское по земским делам присутствие, преобразованное с 1892 г. в общее для земских и городских органов «самоуправления» учреждение – губернское по земским и городским делам присутствие. Данное учреждение состояло практически полностью из чиновников губернии. В него кроме губернатора входили вице-губернатор, управляющий казённой палатой, прокурор окружного суда, председатель губернского земского собрания и один из гласных губернского земского собрания. Данное учреждение должно было контролировать законность земских постановлений. Одновременно уездные земские собрания потеряли право подачи ходатайств, которое сохранилось лишь у губернского земства.

С 1890 г. губернатор утверждал состав губернской земской управы. В случаях, когда губернатор дважды отклонял избранный состав управы, её члены назначались и утверждались лично министром внутренних дел. Земские управы на практике были подчинены губернаторам, председатель и члены управы были приравнены к чиновникам.

Губернатор лично проводил ревизии полицейских и других подведомственных ему учреждений в городах и уездах губернии. Например, в марте 1881 г. начальник губернии при ревизии городов Ржева, Осташкова и посада Селижарова отмечал, что «полицейский служитель, состоявший у пристава в распоряжении, был всё время пьян (31.01.81 - 1.02.81)» (ГАТО. Ф.466. Оп.1. Д.33069. Л.9). Каждая ревизия хорошо продумывалась, с тем чтобы охватить за одну поездку учреждения нескольких уездов. Так, вступив в управление Тверской губернией 12 июня 1890 г. (ТГВ. 1890. №44. С.5), П.Д. Ахлестышев уже 5 июля отправился в города Волочек, Бежецк, Красный Холм и Весьегонск для ревизии местных учреждений. А 26 июля губернатор отправился в города Осташков, Ржев и посад Селижарово для ревизии подведомственных ему учреждений (ТГВ. 1890. № 57. С.1), а вернулся из этой поездки лишь 5 августа (ТГВ. 1890. № 60. С.1). В 1895 г. было проведено исследование делопроизводства пристава 2-го стана Весьегонского уезда Розова, Весьегонского полицейского управления и Весьегонской тюрьмы (ГАТО. Ф.466. Оп.1. Д.33593), в конце 1904 г. – ревизия делопроизводства Ржевской полиции за вторую половину 1904 г. (ГАТО. Ф.466. Оп.1. Д.51482).

Ревизии волостных правлений осуществлялись первоначально Тверским губернским по крестьянским делам присутствием (например, ревизия волостных правлений по Новоторжскому уезду 1881 г. (ГАТО. Ф.484. Оп.1. Д.3022), а затем Тверским губернским присутствием (например, ревизия волостных правлений Осташковского уезда в 1891 г.) (ГАТО. Ф.488. Оп.1. Д.40).

Отчёты губернатора

Результаты контроля губернатора и правительственных учреждений над деятельностью местной администрации отражались в памятных книжках и отчётах губернаторов. В 1880 и 1895 гг. губернский статистический комитет по распоряжению губернатора издавал «Памятные книжки Тверской губернии», в которых приводились подробные сведения об экономическом, социальном, культурном развитии губернии, о губернской администрации, а также об общественных объединениях, действующих на этой территории.

Всеподданнейшие отчёты тверских губернаторов являлись средством контроля центральной власти над деятельностью местной администрации. Губернатор, оставлявший службу во вверенной ему губернии, представлял новому губернатору, а также министру внутренних дел отчёт о положении дел губернии, в котором содержались описание нерешенных дел в губернском правлении и губернаторской канцелярии, сведения о состоянии продовольственного дела, пожарной части, о количестве и видах недоимок. Вступавший в должность обязан был информировать МВД о состоянии дел управления, производил осмотр присутственных мест губернии. После этого он писал отчёт на имя бывшего губернатора и Министра внутренних дел.

Указом от 3 июня 1837 г. (ПСЗРИ-П. Т.12. № 10303) губернаторы были обязаны систематически информировать Министерство внутренних дел о происшествиях в губернии. В любое время они могли направлять в министерство конфиденциальные записки об усилении народных волне-

ний и о других не терпящих отлагательства случаях. Циркуляром от 10 октября 1864 г. в обязанность губернаторов было вменено еженедельно представлять записки в конверте на имя министра внутренних дел с грифом «в собственные руки», которые содержали информацию об отношении представителей разных сословий к администрации, деятельности органов городского и земского самоуправления, и т.д.

Судя по всему, губернаторы недобросовестно относились к обязанности (например, такие записки тверского губернатора за 1864–1882 гг. не удалось найти в фондах РГИА и ГАТО), и МВД направило очередной циркуляр от 4 ноября 1883 г., предписывавший начальникам губерний неукоснительно соблюдать соответствующий циркуляр 1864 г. (РГИА. Ф.1282. Оп.3. Д.215. Л.1). После этого отчёты стали поступать еженедельно и действительно отражать сведения о происшествиях и настроении в губернии. Например, тверской губернатор П.Д. Ахлестышев запиской от 14 декабря 1889 г. информировал министра внутренних дел о том, что «...Родичев, Костылев и Де-Роберти всегда отличались своими противоправительственными направлениями и во всех вопросах и требованиях Правительства, обращенных к земству, усматривали посягательство на самостоятельность земства. Поэтому не проходило ни одной сессии Собрания, на которой не было бы высказано кем-либо из них резких суждений против требований Правительства» (РГИА. Ф.1282. Оп.3. Д.215. Л.283).

Заметно, что характер еженедельных (да и вообще любых) отчётов зависел от личности губернатора. Например, А.Н. Сомов, служивший тверским губернатором до 1889 г., с 1883 г. направлял отчёты, практически не отражавшие политические настроения и деятельность земства, информируя министра лишь о бытовых происшествиях и серьезных уголовных преступлениях (РГИА. Ф.1282. Оп.3. Д.215. Л.3–269). Тем не менее были обнаружены многочисленные факты нарушения земствами законодательства, которые этот губернатор, если и не замечал сам, обязан был рассмотреть по представлению Контрольной палаты.

Не докладывал он об этом и во всеподданнейших губернаторских отчётах, которые являлись наиболее полным документом и предполагались основным инструментом контроля. Они составлялись в двух экземплярах. Первый экземпляр поступал к императору и уже с его пометками пересылался в Комитет министров для обсуждения замечаний. После печатные выдержки из отчёта направлялись в профильные министерства, сообщения которых о принятых мерах через Комитет министров попадали к императору. Второй экземпляр направлялся министру внутренних дел, где его подробно изучали.

Отчёты составлялись согласно «Общему наказу губернаторам», который содержал «Программу отчёта о состоянии губернии и управлении ею». Форма отчётов неоднократно конкретизировалась МВД. Например, согласно циркуляру МВД от 4 августа 1889 г. в разделе отчёта о болезнях скота в рубрику «заболело» «...включают только животных, вновь заболевших в отчётную неделю или месяц, ни в коем случае не показывая в этой же рубрике заболевших в предшествующие месяц или недели; под рубрикой "остались" обозначают не наличный здоровый скот в данном поселении, а лишь количество животных, оставшихся больными» (Свод узаконений..., 1896–1897, с.377).

В результате совместной работы губернаторов и центральной власти 19 июня 1870 г. были изданы «Высочайше утвержденные формы и программы для составления губернаторских отчетов» (ПСЗРИ-II. Т.45. № 48502). Данный законодательный акт внес существенные изменения в структуру этого документа. С одной стороны, окончательно было утверждено разделение отчета на две части – собственно текст и приложения, содержавшие статистические сведения о состоянии губернии за отчетный год. С другой стороны, обозначались новые функциональные приоритеты губернаторской власти, развитием которых интересовались в центре.

Отчёт должен был состоять из разделов «Обеспечение народного продовольствия», «Народное хозяйство и экономическая деятельность населения», «Подати и повинности», «Общественное благоустройство и благочиние», «Народное здравие и общественное призрение», «Народное образование», «Результаты периодических переписей и не ежегодно собираемые сведения». Заключали обзор восемь номерных статистических ведомостей: «О посеве и урожае хлеба», «О фабриках и заводах», «Движение населения», «О поступлении сборов», «О числе и роде преступлений», «О пожарах», «О насильственных и случайных смертях», «О числе учебных заведений и учащихся» – и пять литерных ведомостей, которые представлялись неежегодно: «Население по сословиям»,

«Население по вероисповеданиям», «О числе раскольников разных сект», «Число разного рода зданий», «О скотоводстве».

Очередной проект «Программы для составления губернаторских отчетов» (ПСЗРИ-П. Т.17. № 13950) был утверждён Николаем II 11 апреля 1897 г. Новый законодательный акт устанавливал основные требования к содержанию всеподданнейших отчетов губернаторов. Новая программа не изменяла формуляра отчета и его структуры, как в 1870 г., а включала замечания, носившие уточняющий характер и состоявшие из трех пунктов. Первый пункт предписывал, чтобы в губернаторском отчете было «прояснено в кратком и связном виде, без лишних цифровых данных и подробностей, чем именно отразился (благоприятно или неблагоприятно) отчетный год на различных сторонах материальной, умственной и нравственной жизни губернии». При этом необходимо было указывать, что конкретно оказало заметное воздействие на жизнь губернии. Согласно второму пункту необходимо было освещать все важнейшие явления и события губернской жизни, в том числе благотворительность, трудовые подвиги местных жителей и т.п. Третьим пунктом программы устанавливалось, что в отчете «надлежит изъяснить важнейшие нужды и потребности местного населения и органов управления и главнейшие меры, принятие коих, по мнению начальника губернии, могло бы способствовать удовлетворению означенных потребностей». В дополнение к этому губернаторам необходимо было указывать, какие мероприятия были проведены или планируются для решения указанных вопросов. Отчет должен был отразить вклад местной администрации в улучшение губернской жизни, т.е. то, что конкретно делала местная власть в отчетном году для разрешения губернских проблем.

Корректировке подвергся и порядок составления статистических приложений к губернаторским отчетам (обзоров губерний). В Программе говорилось, что «в приложении должны быть помещены подробно и обстоятельно разработанные статистические данные, служащие подтверждением изложенных в отчете выводов, и предположение начальника губернии» [Минаков, 2011, с.217–218].

В 1897 г. была введена единая нумерация статистических ведомостей и упразднено их разделение на номерные и литерные. Изменение порядка составления отчетов позволило охватить практически все отрасли политической, социальной, экономической и культурной жизни губернии за год. Теперь участие всех административных органов в подготовке материалов для отчета стало обязательным [Там же, с.207–210].

Министерство внутренних дел часто было недовольно губернаторскими отчетами. Губернатор получал сведения из отдалённых уездов губернии с опозданиями, поэтому иногда в отчётах содержалась недостоверная информация либо они не направлялись в срок. Губернаторы не всегда соблюдали параметры, установленные законодательством для отчётов, и зачастую обременяли министерство незначительными подробностями. В целях улучшения отчётов в 1879 г. по предложению министра внутренних дел Л.С. Макова губернаторам разрешили обмениваться печатными приложениями (обзорами) к «всеподданнейшим отчётам» [Шумилов, 1988, с.15]. А циркуляром министра внутренних дел от 19 апреля 1895 г. губернаторы стали обязаны представлять отчёты в кратком изложении, без лишних подробностей и задержек.

МВД продолжало обращать внимание на качество и сроки представления отчётов. Например, в некоторых отчётах из года в год повторялись старые данные и даже использовались целые фразы из прошлых отчётов. С 11 апреля 1897 г. всеподданнейшие отчёты должны были дополняться информацией об изменениях в народном хозяйстве за отчетный год, сведениями о здравоохранении, образовании, а также о неотложных нуждах местного населения.

Очередной закон о губернаторских отчётах от апреля 1901 г. изменил только форму представления их – она стала более гибкой, несмотря на то что МВД систематически критиковало отчёты, считая их слишком длинными и переполненными ненужной информацией. Иногда губернаторы, желая показать губернию с положительной стороны, умалчивали о негативных моментах и перенасыщали отчёт дополнительными сведениями.

В ходе изучения годовых всеподданнейших отчётов и еженедельных сообщений отмечено отсутствие каких бы то ни было отметок на последних. Всеподданнейшие отчёты прочитывались императором и на них делались соответствующие пометки для Комитета министров и Министерства внутренних дел. Еженедельные отчёты, судя по всему, носили ознакомительный характер, и по их сведениям не инициировались какие-либо действия.

Помимо ежегодных отчётов в соответствии с циркуляром министра внутренних дел за №63021 от 17 ноября 1911 г. в МВД направлялись ежемесячные отчёты о настроении населения губернии (ГАТО. Ф.56. Оп.1. Д.20215. Л.1).

Другим инструментом контроля губернской администрации были формулярные списки служащих с собственными аттестациями губернского начальства, направляемые в Министерство внутренних дел. Форма послужного списка для служащих гражданского ведомства была установлена указом Сената от 16 июля 1849 г. (ПСЗРИ-П. Т. 24. № 23401).

Общие и внезапные ревизии подведомственных заведений, обзоры губерний и проверку губернатором и вице-губернатором делопроизводства самого губернского правления (Свод законов..., Т.2, с.113) можно считать успешно используемыми способами надзора за деятельностью учреждений. Встречи с просителями, по результатам которых, как правило, сразу же принимались меры, являлись важным вкладом в надзор губернатора над деятельностью местных учреждений. Жалобы на полицейских направлялись в канцелярию губернатора, например, в 1892 г. была удовлетворена жалоба селижаровского купца Троицкого на неправильные действия полицейского урядника Преображенского (ГАТО. Ф.56. Оп.1 Д.15073). В Тверское губернское присутствие поступали прошения о неправильных решениях органов самоуправления, например, жалоба крестьянки Кондратьевой на неправильное вынесение Селижаровским мещанским обществом приговора об изъятии из её владения части земли в 1904 г. (ГАТО. Ф.466. Оп.1 Д.51383).

Неправильные действия земских начальников рассматривались в Тверском губернском присутствии. Например, в 1903 г. туда поступили 34 жалобы на неправильные действия и медлительность земских начальников. После этого неперемные члены Тверского губернского присутствия провели ревизию 2 уездных съездов, 14 земских начальников, 18 волостных судов и волостных правлений; личное дознание на месте было произведено в 6 случаях [Обзор Тверской губернии..., 1904, с.27].

Общение с просителями было важно для губернатора, поскольку позволяло составить наиболее полное представление о населении вверенной губернии. Для самих просителей личное обращение к губернатору давало шанс разрешить проблему наиболее быстро. Иногда к губернатору обращались, когда не могли помочь административные учреждения МВД и оказывались бесполезными обращения в местные учреждения других ведомств.

Проанализировав сказанное, можно предположить, что надзор над административными учреждениями теоретически был всесторонним и оказывал влияние на работу местной администрации. Но следует помнить, что центральные учреждения (Сенат, Государственный Совет, Комитет министров, Совет министров) реализовывали свои функции по отношению к губернской власти лишь в экстренных случаях, зачастую по сигналам с мест. Высшим чиновником, осуществлявшим надзор и проводившим ревизии, был губернатор, который одновременно председательствовал в важнейших учреждениях системы МВД и имел право ревизии местных учреждений других ведомств в соответствии с разработанными министрами циркулярами. Финансовый надзор осуществлялся со стороны Государственного контроля, представленного Тверской казённой палатой.

Контроль за политическим настроением населения губернии, обеспечение государственной безопасности, предотвращение революционных настроений и защита имени императора находились в ведении губернского жандармского управления, подчинявшегося фактически штабу и командиру отдельного корпуса жандармов и лишь формально местному начальнику МВД – губернатору.

Работа оценивается зачастую посредством анализа информации о результатах работы. Именно такими источниками информации о работе местной власти были для вышестоящего начальства всеподданнейшие губернаторские отчёты, хотя, по мнению А.С. Минакова, руководители губерний обычно старались приукрасить отчет в ущерб информативности. Губернаторов постоянно упрекали и в искажении действительности, а с начала XX в. данные, содержащиеся в отчетах, никак нельзя назвать оперативной информацией. Очень часто к императору отчеты попадали с задержкой, иногда значительной [Минаков, 2011, с.300].

Что касается внутриведомственного надзора, то губернатор инспектировал полицейские учреждения, губернское присутствие – земские учреждения, созданные по закону 1889 г., губернское по земским и городским делам присутствие – земские и городские органы самоуправления. Вместе с тем губернатор был обязан подписывать в начале XX в. до 300-400 бумаг ежедневно [Зырянов,

1982, с.284], являлся председателем 20 комиссий, комитетов и присутствий и имел помимо прав надзора значительные обязанности, которые не давали в полной мере контролировать деятельность подведомственных учреждений, тем более местных учреждений других министерств.

Таким образом, теоретически надзор над административными учреждениями был всесторонним, но фактически контрольные функции были труднореализуемыми. Должностные лица и губернские учреждения не могли в полной мере наблюдать и корректировать деятельность подведомственных учреждений. Высшие административные учреждения, в свою очередь, не имели возможности повсеместно анализировать действия губернских учреждений. Значительное расхождение между нормативно обеспеченными контрольными функциями и их действительной реализацией можно считать одним из проявлений кризиса российской государственности на рубеже XIX и XX вв.

Список источников

Государственный архив Тверской области. Ф.56. Оп.1 Д.15073; Ф.466. Оп.1. Д.33069, 33593, 51482, 51383; Ф.484. Оп.1. Д.3022; Ф.488. Оп.1. Д.40. (ГАТО).
Полное собрание законов Российской Империи-II (ПСЗРИ-II). Т.12. Отд.1, № 10303; Т.13. № 44956; Т.17. № 13950; Т.24. № 23401; Т.39. № 41475, 41513, 10157; Т.45. № 48502
Российский государственный исторический архив. Ф.1282. Оп.3. Д.215. (РГИА).
Свод узаконений и распоряжений правительства по врачебной и санитарной части империи. СПб., 1896–1897. Вып.2, кн.2. 477 с.
Свод законов Российской империи. Т.2. Ч.1. №466.
Тверские губернские ведомости. 1894. № 73; 1890. № 44, 51, 57, 60. (ТГВ)
Чудовский Д.Н. Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел за 1865 и 1866 гг. СПб., 1873. 598 с.

Библиографический список

Адрес-календарь лиц, служащих в Тверской губернии. Тверь, 1880. 92 с.
Блинов И. А. Губернаторы. Историко-юридический очерк. СПб., 1905. 368 с.
Государственный архив Тверской области (ГАТО). Путеводитель. 1998. Ч. 1. 400 с.
Дмитриева Г. Н., Середя В. Н., Тверские губернаторы. Тверь, 1996. 80 с.
Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 2008. 710 с.
Зырянов П. И. Социальная структура местного управления капиталистической России (1861–1914 гг.) // Ист. зап. М., 1982. Т.102. С.226–302.
Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 2. Административное право. Ч. I: Органы управления. СПб., 1910. 280 с.
Минаков А. С. Губернаторский корпус и центральная власть: проблема взаимоотношений (по материалам губерний Черноземного центра второй половины XIX – начала XX в.). Орел, 2011. 488 с.
Обзор Тверской губернии за 1903 год. Тверь, 1904. 82 с.
Шумилов М.М. Губернская администрация и органы центрального управления России во второй половине XIX в. Л., 1988.

Дата поступления рукописи в редакцию 01.10.2014

SUPERVISION OVER THE TVER PROVINCE ADMINISTRATIVE BODIES AT THE TURN OF XIX AND XX CENTURIES

A. E. Andreev

History and Archives Institute, Russian State University for the Humanities, Nikolskaya str., 15, 103012, Moscow, Russia
aae@list.ru

The author analyzes the supervision over the Tver province administrative bodies' activity. In theory supervision was comprehensive and had a significant impact on the work of local administration, but in fact the central bodies (the Senate, the State Council, the Committee of Ministers, the Council of Ministers) practiced control towards the provincial institutions only in cases of emergency and often after some signals from the places. The governor had the right of supervision, presided in the most important bodies of the Ministry of Internal Affairs' system and had the

right of audits of local bodies according to the ministers' circulars. Financial supervision was carried out by the national audit system, represented by the Tver Exchequer Chamber. It is theoretically right that work is often estimated by analyzing its results. The governors' reports were such sources of information on the work of local government for the state administration. However, some researchers proved that the reports did not always present objective information. As to interdepartmental supervision, the governor had the right to inspect police bodies; the provincial board inspected the Zemstvo institutions created by the law of 1889; the provincial board on Zemstvo and town affairs had the same right towards the Zemstvo and town self-government institutions. At the same time, the Tver governor was a chairman of 20 commissions, committees and boards and had, besides the rights of supervision, considerable duties which did not allow control of the activity of subordinated bodies and, especially, local institutions of other ministries to be exercised. Thus, though theoretically supervision over administrative bodies was comprehensive, in fact control functions were poorly implemented. The officials and provincial bodies could not observe and correct the activity of subordinated institutions fully. The highest administrative agencies, in turn, had limited opportunities to analyze the actions of provincial bodies throughout the country. Significant difference between the normatively provided control functions and their actual implementation can be considered one of the manifestations the Russian State's crisis at the turn of the XIX and XX centuries.

Key words: administrative bodies, supervising functions, central and local government, reports of governors, Tver province.

References

- Adres-kalendar' lits, sluzhashchikh v Tverskoy gubernii. Tver', 1880. 92 s.
- Blinov I. A.* Gubernatory. Istoriko-yuridicheskiy ocherk. SPb., 1905. 368 s.
- GATO. F.56. Op.1 D.15073; F.466. Op.1. D.33069, 33593, 51482, 51383; F.484. Op.1. D.3022; F.488. Op.1. D.40.
- Gosudarstvennyy arkhiv Tverskoy oblasti (GATO). Putevoditel'. Ch. 1. 1998. 400 s.
- Dmitrieva G. N., Sereda V. N.* Tverskie gubernatory. Tver', 1996. 80 s.
- Eroshkin N. P.* Istoriya gosudarstvennykh uchrezhdeniy dorevolyutsionnoy Rossii. M., 2008. 710 s.
- Zyryanov P. I.* Sotsial'naya struktura mestnogo upravleniya kapitalisticheskoy Rossii (1861–1914 gg.). *Ist. zap.* M., 1982. T.102. S.226–302.
- Lazarevskiy N.I.* Lektsii po russkomu gosudarstvennomu pravu. T. II. Administrativnoe pravo. Chast' I. Organy upravleniya. SPb.: Slovo, 1910. - 280 s.
- Minakov A. S.* Gubernatorskiy korpus i tsentral'naya vlast': problema vzaimootnosheniy (po materialam guberniy Chernozemnogo tsentra vtoroy poloviny XIX – nachala XX v.). Orel, 2011. 488 s.
- Obzor Tverskoy gubernii za 1903 god. Tver', 1904. 82 s.
- Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy Imperii-II (PSZRI-II). T.12. Otd.1, № 10303; T.13. № 44956; T.17. № 13950; T.24. № 23401; T.39. №№ 41475, 41513, 10157; T.45. № 48502
- Rossiyskiy gosudarstvennyy istoricheskiy arkhiv. F.1282. Op.3. D.215.
- Svod zakonov Rossiyskoy imperii. T.2. Ch.1. №466.
- Svod uzakoneniy i rasporyazheniy pravitel'stva po vrachebnoy i sanitarnoy chasti imperii. SPb., 1896–1897. Vyp.2, kn.2. 477 s.;
- Tverskie gubernskie vedomosti (TGV). 1894. № 73; 1890. № 44, 51, 57, 60.
- Chudovskiy D.N.* Sbornik tsirkulyarov i instruktsiy Ministerstva vnutrennikh del za 1865 i 1866 gg. SPb., 1873. 598 s.
- Shumilov M.M.* Gubernskaya administratsiya i organy tsentral'nogo upravleniya Rossii vo vtoroy polovine XIX v. L., 1988.