

На правах рукописи

Андреев

АНДРЕЕВ Алексей Евгеньевич

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ ТВЕРСКОЙ ГУБЕРНИИ
В ПЕРИОД КРИЗИСА РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ
(КОНЕЦ XIX - НАЧАЛО XX ВВ.)**

Специальность 07.00.02 - Отечественная история

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Специальность 07.00.02 – Отечественная история

Белгород – 2020

Работа выполнена в Автономной некоммерческой организации
 высшего образования «Тверской институт (филиал)
 Московского гуманитарно-экономического университета»

- Научный руководитель** **Егошин Михаил Федорович**
 кандидат исторических наук, доцент,
 доцент кафедры общегуманитарных
 дисциплин
- Официальные оппоненты** **Марасанова Виктория Михайловна,**
 доктор исторических наук, профессор,
 заведующий кафедрой рекламы и связей
 с общественностью
 ФГБОУ ВО «Ярославский государственный
 университет» им. П.Г. Демидова»
- Шатохин Иван Тихонович**
 кандидат исторических наук, доцент,
 профессор кафедры российской истории и
 документоведения ФГАОУ ВО «Белгородский
 государственный национальный
 исследовательский университет»

Защита диссертации состоится «24» сентября 2020 г. в 14-00 ч. на заседании диссертационного совета БелГУ.07.01 по защите докторских и кандидатских диссертаций по историческим наукам в ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет» по адресу: 308007, г. Белгород, ул. Студенческая, 14, корпус 1, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет» по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85.

Текст автореферата размещен на официальном сайте ВАК РФ <http://vak2.ed.gov.ru/> и на официальном сайте ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет» <http://www.bsu.edu.ru>.

Автореферат разослан « » августа 2020 г.

Ученый секретарь
 диссертационного совета



М.Л. Рябцева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что история функционирования административных учреждений любого региона вызывает у специалистов, работающих в системе государственного и муниципального управления, не только научный, но и практический интерес. Уже более двух десятилетий в современной России идет процесс реформирования местной администрации. Законодатели и руководители местных учреждений пытаются найти наиболее правильный путь развития. При обращении к зарубежному опыту они анализируют, как нововведения согласуются с историческим опытом становления российской государственности, поскольку прямое копирование западных образцов для нашей страны может привести к негативным последствиям.

Исследование исторического опыта местного управления Российской империи на рубеже XIX-XX вв., статуса и полномочий губернаторов, системы взаимодействия центральных и местных учреждений, принципов взаимоотношения власти с институтами гражданского общества, механизмов функционирования и контроля отдельных административных учреждений содействует процессу осмысления современных проблем Российского государства. Кроме того, изучение перечисленных вопросов с учётом регионального аспекта позволяет дополнить целостную модель государственного управления Российской империи в рассматриваемый период. Проблема соотношения формальных и действительных полномочий высших должностных лиц губерний, позиция губернской администрации во взаимоотношениях с общественными структурами, влияние кризиса государственности на систему местного управления не изучены полностью.

Объектом исторического исследования выступают тверские губернские учреждения.

В качестве **предмета** научного изыскания рассматривается деятельность тверской губернской администрации.

Для анализа административных учреждений изучены особенности функционирования учреждений Министерства внутренних дел в Тверской губернии, статус и полномочия губернаторов, основные принципы взаимодействия центральных, губернских и уездных учреждений, а также принципы взаимодействия с органами местного самоуправления. В рамках исследования рассмотрены внутренние и внешние контрольные функции губернской администрации, результаты деятельности в социально-экономической сфере, а также изменения в функционировании местной власти в период Первой мировой войны.

Хронологические рамки. В исследовании анализируется период с 1880 по 1917 годы. Вследствие освобождения крестьян в 1861 г. произошли изменения государственного аппарата. В ходе реформ планировалось улучшить кадровое обеспечение местной администрации, усилить вертикаль власти, расширить функции губернаторов, рационализировать работу местных административных структур, но, зачастую, разработанные проекты не утвер-

ждались. Период 80-90-х гг. XIX века начался с изменения Александром III курса внутренней политики. Были утверждены «Положение о губернских и уездных земских учреждениях»¹ от 12 июня 1890 г. и «Городовое положение» от 11 июня 1892 г.², усилившие влияние губернаторов на органы местного самоуправления. Первое десятилетие XX века характеризовалось развитием революционного движения. В 1914-1917 гг. тверская губернская администрация решала значительное количество задач, связанных с военными действиями (поставка снаряжения в действующую армию, забота о раненых воинах, помощь семьям мобилизованных, занятость военнопленных, размещение беженцев и эвакуированных учреждений и многие другие) в условиях дефицита кадров, последовавшего за отправкой на фронт опытных чиновников.

Территориальные рамки исследования ограничены Тверской губернией, которая выделяется нами как типичная губерния в составе Российской империи в изучаемый период времени.

Отечественную историографию изучаемой проблемы можно разделить на три больших блока, характеризующихся особенностями изучения социально-экономической истории Российской империи. Первый из них представлен работами, написанными преимущественно юристами до 1917 г.; второй – трудами советских исследователей, опубликованными до распада Союза Советских Социалистических Республик в 1991 г.; третий – включает современные исследования постсоветского периода.

В дореволюционный период исследователи В.М. Гессен³, Н.М. Коркунов⁴, Н.И. Лазаревский⁵, А.Д. Градовский⁶, И.А. Блинов⁷ рассматривали губернские административные учреждения с точки зрения юридической науки, анализировали законодательные акты, проекты реформ и архивные документы. Авторы были вынужденно ограничены анализом соответствующих статей законов, поскольку результаты деятельности и действительный механизм работы местной власти было невозможно изучить по причине влияния цензуры и недоступности внутренней документации административных учреждений. Таким образом, в дореволюционной историографии рассмотрены законодательная основа деятельности губернских учреждений, принципы взаимодействия местной администрации и органов самоуправления, роль бюрократии в жизни общества. Деятельность губернской администрации не стала

¹ ПСЗРИ-III. Т. 10. № 6922.

² ПСЗРИ-III. Т. 12. № 8708.

³ Гессен В.М. Вопросы местного управления. СПб., 1904.

⁴ Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1897.

⁵ Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. II. Административное право. Часть I. Органы управления. СПб., 1910.

⁶ Градовский А.Д. История местного управления в России // Собр. соч. Т. 2. СПб., 1899; Градовский А.Д. Начала русского государственного права // Собр. соч. Т. 7. СПб., 1901; Градовский А.Д. Собрание сочинений. СПб., 1907-1908.

⁷ Блинов И.А. Губернаторы. Историко-юридический очерк. СПб., 1905.

предметом отдельного исследования, и по ряду причин не могла быть объективно изучена современниками.

Следующий этап исследования местного административного аппарата определяется становлением и развитием советской исторической науки (1917-1991 гг.). Известно, что в архивах страны основную массу фондов составляют документы многочисленных государственных учреждений. Логично, что впервые систематически историей государственных учреждений стали заниматься в Московском государственном историко-архивном институте, поскольку знание истории государственных учреждений было необходимо для профессиональной подготовки архивистов. С конца 1940-х гг. авторский курс истории госучреждений в институте читал Н.П. Ерошкин, подготовивший в 1960 г. «Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России»⁸ и ряд других фундаментальных работ⁹, в которых систематизированы структура и функции государственных учреждений Российской империи, наиболее подробно рассмотрен аппарат конца XIX - начала XX в. В его трудах впервые в советской историографии целостно рассмотрена система государственного управления и структурирован процесс становления Российского государства.

В 60-70 годы XX века система губернской администрации рассматривалась с учетом деятельности других административных и общественных организаций. Так, П.Н. Зырянов в своей монографии¹⁰ впервые выделил три уровня в местном управлении Российской империи: сословно-крестьянский, сословно-дворянский и бюрократический. Анализ бюрократического аппарата автор отвел не основную часть работы. Проведя анализ полномочий губернаторов, он сделал вывод об их расширении после отмены крепостного права.

В монографиях М.М. Шумилова¹¹ были комплексно проанализированы служебные отношения губернаторов и местных учреждений всех ведомств. Автор представил в работах результаты исследования эффективности губернаторского надзора над системой местного общественного управления, определил роль и значение личности губернатора в реализации государственной политики.

Смена политического режима в начале 1990-х гг. и необходимость проведения реформ в сфере государственного управления способствовали повышению интереса к изучению истории административных учреждений. Пе-

⁸ *Ерошкин Н.П.* Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. М., 1960.

⁹ *Ерошкин Н.П.* Самодержавие накануне краха. М., 1975; Крепостническое самодержавие и его политические институты (Первая половина XIV века). М., 1981; *он же.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 2008.

¹⁰ *Зырянов П.Н.* Социальная структура местного управления капиталистической России 1861-1914 гг. // Исторические записки. Т. 107. М., 1982.

¹¹ *Шумилов М.М.* Местное управление и центральная власть в России в 50-х - начале 80-х гг. XIX в. М., 1991; *он же.* Губернская администрация и органы центрального управления России во второй половине XIX века. Л., 1988.

ред наукой были поставлены актуальные задачи поиска новых методов исследования и объективного анализа документов, ставших доступными. У исследователей появилась возможность рассматривать деятельность местных административных учреждений периода Российской империи без влияния идеологии, анализировать кризис государственности как системную проблему. Вследствие этого, в постсоветский период историографии ежегодно защищаются диссертации, объектом исследования которых выступают губернские учреждения различных регионов России, на основе некоторых научных работ издаются монографии.

Следует отметить, что события начала 90-х гг. XX в. усилили интерес учёных к изучению изменений в управлении после реформ второй половины XIX в. и исследованию административного аппарата в последние десятилетия Российской империи. Если советские историки изучали, в основном, структуру и функции учреждений, то современные исследователи рассматривают вопросы кадрового обеспечения, деятельность и взаимоотношения губернской администрации с центральными учреждениями.

К общеисторическим исследованиям, в которых рассматриваются вопросы местного управления, относится работа авторского коллектива под руководством В.А. Никонова «Российская государственность в конце XIX - начале XX века»¹², в которой приводятся результаты осмысления истории развития российской государственности.

Кризис системы местного управления накануне февраля 1917 г. на примере Сибири рассмотрен в исследовании¹³ И.А. Коновалова, который сделал вывод о неготовности системы административного управления к выполнению задач, поставленных условиями военного времени.

В исследовании «Структурно-функциональный подход к истории местного управления Российской империи (1907-1917 гг.)»¹⁴ С.В. Любичанковский уточнил принципы организации губернской власти на территории действия «Общего учреждения губернского».

К современным исследованиям можно отнести монографию Л.М. Лысенко¹⁵, которая проанализировала эволюцию института губернаторства в России с помощью социокультурного подхода.

В своих исследованиях¹⁶ Г.В. Гарбуз рассматривает полномочия губер-

¹² Российская государственность в конце XIX - начале XX века / В.А. Никонов, О.Р. Айрапетов, Н.А. Коваленко, В.Г. Кошкидько, А.Ю. Полунов, С.В. Пронкин, Л.И. Семенова. М., 2013.

¹³ Коновалов И.А. Кризис системы местного управления в Сибири накануне падения самодержавия // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. 2018. Т.63. Вып.3. С. 771-781.

¹⁴ Любичанковский С.В. Структурно-функциональный подход к истории местного управления Российской империи (1907-1917 гг.). Оренбург, 2005.

¹⁵ Лысенко Л.М. Губернаторы и генерал-губернаторы в системе власти дореволюционной России. М., 2000.

¹⁶ Гарбуз Г.В. Место губернатора в бюрократическом аппарате позднеимперской России // Вестник Пензенского государственного университета. 2014. №2. С. 9-13; *он же*.

наторов и делает вывод об их недостаточности, а также чрезвычайной загруженности документами, не позволяющей полноценно исполнять даже имеющиеся функции.

В монографии А.С. Минакова «Губернаторский корпус и центральная власть: проблема взаимоотношений»¹⁷ исследована эволюция губернаторского корпуса пореформенной Российской империи, принципы взаимодействия губернатора с административными и общественными учреждениями. Автор через губернаторский корпус представил характер и динамику проводимых реформ, а также проблему взаимодействия власти и общества.

Деятельность земств в конце XIX в. рассматривается в исследовании¹⁸ С.Г. Куликовой, сделавшей вывод о необходимости проведения контрреформ в связи с систематическими нарушениями земством действовавшего законодательства.

Среди трудов по истории Тверской губернии можно отметить несколько работ, в которых рассматривается система местного управления. Так, в сборнике «Тверские губернаторы»¹⁹ авторы изложили основную информацию обо всех тверских губернаторах с 1796 по 1996 гг. При написании работы ими использовались законодательные акты, мемуары, периодические издания, но, на наш взгляд, недостаточно внимания было уделено архивным документам.

Кадровое обеспечение административного аппарата Тверской губернии было всесторонне проанализировано в работе «Чиновничество в системе местного управления Тверской губернии в конце XIX - начале XX века: правовой статус и социокультурная характеристика»²⁰.

История административных учреждений Российской империи является объектом исследования некоторых *зарубежных* учёных. Ими был написан ряд обобщающих трудов²¹ и узкоспециализированных исследований.

Выделяются большей полнотой исследования Д. Мандела, Т. Пирсона

Административные полномочия российского губернатора в начале XX века // Наука. Общество. Государство. 2016. Т.4. №1. С. 17-24.

¹⁷ Губернаторский корпус и центральная власть: проблема взаимоотношений (по материалам губерний Черноземного центра второй половины XIX - начала XX вв.) / А.С. Минаков. Орел, 2011.

¹⁸ Куликова С.Г. Административный надзор за деятельностью земств в период контрреформ (на материалах Московского и Тверского губернских земских собраний) // Вестник Московского университета МВД России. 2015. №9. С. 36-41.

¹⁹ Дмитриева Г.Н., Середа В.Н. Тверские губернаторы. Тверь, 1996.

²⁰ Любина Т.И., Смирнов С.Н. Чиновничество в системе местного управления Тверской губернии в конце XIX - начале XX века: правовой статус и социокультурная характеристика. М., 2008.

²¹ Rogger H. Russia in the Age of Modernization and Revolution 1881-1917. London, 1987; Seton-Watson H. The Russian Empire, 1801-1917. Oxford, 1967; Hamburg G.M. The politics of the Russian Nobility, 1881-1905. New Brunswick, 1984; Walkin J. The rise of Democracy in Pre-Revolutionary Russia: Political and Social Institutions Under the Last Three Czars. New York, 1962; Weislo F.W. Reforming rural Russia: State, local society, and national politics, 1855-1914. Princeton, 2014.

и В. Мосса²². Например, Т. Пирсон рассматривает развитие органов самоуправления как инструмент правительства для децентрализации государственной власти. Профессор Г. Янев изучил законодательство Российской империи, русскую и зарубежную литературу, на основании которых составил обзорную характеристику российского государственного управления со второй половины XVIII до начала XX века²³.

Интерес к проблеме государственного устройства выразился в написании ряда *диссертационных* исследований о деятельности и механизмах взаимодействия губернских учреждений и органов самоуправления на материалах регионов России. Одной из таких работ является диссертационное исследование²⁴ Г.В. Павловой, в котором выявлены и проанализированы принципы функционирования губернского правления и канцелярии губернатора Воронежской губернии в период с середины XIX в. до начала Первой русской революции. В диссертационном исследовании²⁵ В.М. Марасановой изучена история губернских административных учреждений на материалах Верхнего Поволжья. В диссертации²⁶ И.А. Зигель изучена деятельность новгородских административных учреждений и органов местного общественного самоуправления в период Первой мировой войны. Диссертационное исследование²⁷ А.О. Гулина посвящено провинциальному обществу, и в том числе, деятельности губернских учреждений, в период участия Российской империи в Первой мировой войне.

Несколько диссертационных исследований²⁸ посвящены деятельности губернских учреждений, земских и общественных организаций. В диссертации²⁹ П.В. Галкина рассматриваются взаимоотношения сословных органов городского и земского самоуправления Московской губернии с государ-

²² Mandel J.I. *Paternalistic Authority in the Russian Countryside, 1856-1906*. Columbia University, 1978; Pearson T.S. *Russian officialdom in crisis: Autocracy and local self-government, 1861-1900*. Cambridge, 2008; Mosse W.E. *Russian Provincial Governors at the end of the Nineteenth century* // *The Historical journal*. 1984. Vol.27. №. 1. P. 225-239.

²³ Yaney G.L. *Systematization of Russian government: Social Evolution in the Domestic Administration of imperial Russia 1771-1905*. Urbana, 1973.

²⁴ Павлова Г.В. Воронежская губернская администрация: губернное правление и канцелярия губернатора во II пол. XIX - начале XX вв. Дисс. к.и.н. Воронеж, 2004.

²⁵ Марасанова Н.М. История органов губернского управления в конце XVIII - начале XX вв. (на материалах Верхнего Поволжья). Дисс. д.и.н. Ярославль, 2005.

²⁶ Зигель И.А. Деятельность Новгородской губернской администрации и органов местного самоуправления в годы I мировой войны. Дисс. к.и.н. Великий Новгород, 2003.

²⁷ Гулин А.О. Провинциальное общество в условиях Первой мировой войны: на материалах Владимирской, Костромской и Ярославской губерний. Дис. к.и.н. Кострома, 2016.

²⁸ Патрушев А.В. Вятское земство накануне и в годы Первой мировой войны. Дис. к.и.н., Йошкар-Ола, 2016; Суханова О.Н. Калужское земство в годы Первой мировой войны. Дис. к.и.н. Владимир, 2012; Иванов И.Н. Влияние Первой мировой войны на социально-экономическое положение Воронежской губернии: 1914-1917 гг. Дис. к.и.н. Воронеж, 2012.

²⁹ Галкин П.В. Местное самоуправление и государственная власть во второй половине XIX - начале XX веков (по материалам Московской губернии). Дис. д.и.н. М., 2013.

ственными учреждениями.

Таким образом, дореволюционные исследователи имели возможность анализировать лишь нормативно-правовую базу административных учреждений. В советский период историографии препятствием для объективной работы были определенные идеологические ограничения. Современный период длится сравнительно недолго, и практически ежегодно исследователи опубликовывают работы, связанные с данной тематикой. Однако история губернской администрации в последние десятилетия перед событиями 1917 г. также не изучена полностью, поскольку зачастую исследователи занимаются вопросом реформ 60-70-х гг. XIX в. и связанными с ними изменениями системы местного управления, представляющимися более масштабными и интересными. Вместе с тем, административные учреждения могут рассматриваться как объект будущих исследований, в том числе на региональном уровне, поскольку система губернских административных учреждений была связующим звеном между правительством и населением. Кроме того, отсутствуют исследования, включающие изучение большинства перечисленных вопросов относительно одного региона. В настоящей работе мы постарались на конкретных примерах показать влияние кризиса государственности на систему местной власти в Тверской губернии, а также выявить роль местных учреждений в этих процессах.

Целью работы является исследование административных учреждений Тверской губернии и их деятельности через призму кризиса российской государственности на рубеже XIX-XX вв.

Для достижения цели исследования ставятся следующие **задачи**:

1. Всесторонний анализ института губернаторства в Тверской губернии;
2. Выяснение особенностей взаимодействия тверской губернской администрации и органов местного самоуправления;
3. Изучение деятельности тверской губернской администрации в социально-экономической сфере;
4. Определение проблем в системе внутреннего и внешнего надзора над местной властью;
5. Изучение влияния Первой мировой войны на работу губернских учреждений.

Методологической основой исследования является принцип историзма при комплексном изучении местных административных учреждений Тверской губернии, принципы объективности и научности в изучении документов, а также исторического детерминизма, следствием которого является установление последовательности развития причинно-следственных связей событий.

Методы. При проведении данного исследования были использованы как специально-исторические, так и общенаучные методы.

Проблемно-хронологический метод использовался для изучения системы губернской власти.

Метод сравнительного анализа был применен для выявления общих принципов в её эволюции.

Системный метод позволил рассмотреть губернские учреждения как часть государственной власти и проанализировать деятельность органов административного управления на местном уровне в контексте политической ситуации в Российской империи.

В соответствии с принципами объективности и научности рассмотрены отношения губернаторов с тверским земством, выявлены причины и последствия конфликтов между ними.

Представленная методология и совокупность методов исследования наиболее целесообразна, поскольку позволяет объективно и всесторонне изучить объект исторического исследования.

Источниковая база исследования включает комплекс архивных документов и печатных материалов. Выделяются фундаментальностью среди них законодательные акты, такие как «Свод законов Российской империи» и «Свод учреждений государственных и губернских». Для рассмотрения законодательного обеспечения учреждений Тверской губернии мы используем неофициальное издание Свода законов Российской империи под редакцией И.Д. Мордухай-Болтовского³⁰. Также в работе используется переиздание Свода законов Российской империи под редакцией А.Ф. Волкова и Ю.Д. Филиппова³¹, опубликованное со всеми дополнениями и учитывающее утратившие к 1900 году силу статьи.

Для нашего исследования также представляют интерес материалы десятого выпуска «Российского военного сборника»³², составленного А.Е. Савинкиным на основе материалов военного права Российской империи. Кроме того, в работе использованы документы электронного фонда Российской национальной библиотеки в сети Интернет³³. В работе использованы материалы сборников ведомственных нормативных актов Министерства внутренних дел³⁴, Министерства юстиции³⁵ и Штаба отдельного корпуса жандармов³⁶; ве-

³⁰ Свод законов Российской империи. Издание неофициальное / под ред. И.Д. Мордухай-Болтовского. 5 кн. СПб., 1913.

³¹ Свод законов Российской империи. Издание неофициальное / под ред. А.Ф. Волкова, Ю.Д. Филиппова. СПб., 1900.

³² Военное законодательство Российской империи // Российский военный сборник. М., 1996.

³³ Российская национальная библиотека: [сайт]. URL: http://www.nlr.ru/eres/law_r/coll.php. (Дата обращения: 21.11.2014 г.). Наличие Полного собрания законов Российской империи на одном ресурсе и удобство хронологического и предметного поиска позволили изучить необходимое законодательство и применить его в работе.

³⁴ Чудовский Д.Н. Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел за 1865 и 1866 гг. СПб., 1873.

³⁵ Чудовский Д.Н. Сборник циркуляров и инструкций Министерства юстиции. Ч.3. 1886-1888. СПб., 1889.

³⁶ Краткий систематический свод действующих законоположений и циркулярных распоряжений, относящихся к обязанностям чинов Губернских жандармских управлений по наблюдению за местным населением и по производству дознаний. СПб., 1903.

домственные документы Министерства внутренних дел³⁷ и Министерства путей сообщения³⁸.

Другая группа опубликованных источников представлена официальными документальными справочными изданиями центральных и местных учреждений, содержащими сведения о деятельности губернской администрации и чиновников. К данной группе источников относятся «Списки гражданским чинам», содержащие общую информацию о губернаторах, и губернские «Памятные книжки». В губернские «Адрес-календари» внесены сведения о чинах и должностях служащих, их количественном составе. В работе использованы результаты переписи населения 1897 года, а также земские статистические ежегодники. Опубликованные обзоры губернии являются приложениями к губернаторским отчетам и содержат статистическую информацию о губернии и деятельности местных административных учреждений.

Кроме перечисленных сборников при подготовке исследования рассматривались источники личного происхождения. Представляют интерес опубликованные воспоминания³⁹ С.Е. Крыжановского⁴⁰, давшего оценку кадровому обеспечению органов местного самоуправления, сравнившего формальные полномочия и реальную роль губернаторов в системе губернского управления. С.Д. Урусов⁴¹ оставил воспоминания⁴² о своей службе в Тверской губернии в период Первой русской революции.

В Тверской губернии на рубеже XIX-XX вв. существовал ряд периодических изданий. Первым из них с января 1839 г. стала официальная газета губернской администрации «Тверские губернские ведомости», издававшаяся до 1917 г. и подведомственная Тверскому губернскому правлению. Издание публиковало информацию о культуре, экономике, общественной жизни губернии, работах по реконструкции водопровода в г. Твери, строительстве моста через реку Волгу, мероприятиях по борьбе с холерой и т.п. Кроме «Тверских губернских ведомостей» с 1909 г. издавались другие газеты⁴³. В них описывались не отмеченные в официальной прессе события губернии.

³⁷ Материалы, собранные для высочайше учрежденной комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений. Отдел административный. Ч. 1. СПб., 1870; Общий обзор деятельности МВД за время царствования Императора Александра III. СПб., 1901.

³⁸ Краткий исторический очерк развития и деятельности ведомства путей сообщения за сто лет его существования (1798-1898). СПб., 1898.

³⁹ Воспоминания. Из бумаг С.Е. Крыжановского, последнего государственного секретаря Российской империи. СПб., 2009.

⁴⁰ Крыжановский Сергей Ефимович (1862-1935). Государственный деятель, в 1899-1901 гг. служил чиновником особых поручений при МВД.

⁴¹ Урусов Сергей Дмитриевич (1862-1937). Губернатор Тверской губернии в 1904-1905 гг.

⁴² Урусов С.Д. Записки губернатора. М., 1907.

⁴³ Последние Тверские новости (1909-1911 гг.), Тверская газета (1909 г.), Тверская жизнь (№ пробный 19.02.1906 г.), Тверская мысль (1910, 1917 гг.), Тверская речь (1910 г.), Тверской вестник (1912-1913 гг.), Тверской край (1915 г.), Тверской листок (1915-1917 гг.).

Вторую группу источников представляют неопубликованные делопроизводственные документы административных учреждений и органов самоуправления. На их основе мы рассмотрим практическую деятельность местных учреждений и особенности взаимодействия между центральным, губернским и уездным уровнями власти.

Автор выявил ряд неопубликованных источников в Российском государственном историческом архиве (РГИА). Наиболее значимыми из них можно считать отчеты губернаторов из фондов Комитета министров и Канцелярии министра внутренних дел, обзоры Тверской губернии, мнения губернаторов о проекте административной реформы, мнение Тверского чрезвычайного губернского земского собрания о необходимости проведения реформы местных учреждений, законопроект о разрешении женщинам службы в учреждениях Министерства внутренних дел.

Архивный материал губернского уровня (формулярные списки, переписка учреждений и должностных лиц, постановления губернатора, статистические сведения и другие) изучен в Государственном архиве Тверской области (ГАТО). Значительная часть документов вводится в научный оборот впервые, среди них корреспонденция для центральной власти и сведения о деятельности губернской администрации в годы Первой мировой войны.

В ГАТО изучены дела фондов канцелярии губернатора и Тверского губернского правления. Исследованы фонды Тверского губернского по крестьянским делам присутствия и заменившего его Тверского губернского присутствия, Тверского губернского по делам об обществах присутствия, Тверского губернского по земским и городским делам присутствия, Тверского губернского по воинской повинности присутствия. Деятельность сословных учреждений изучена на примерах Тверского губернского предводителя дворянства и Бежецкого уездного предводителя дворянства; из учреждений местного самоуправления рассмотрены дела фонда Тверской губернской земской управы. Учитывая, что в рассматриваемый период входят события Первой мировой войны, были проанализированы дела фондов Тверского губернского распорядительного комитета, Тверского губернского комитета Всероссийского земского союза по снабжению армии вооружением и снаряжением, военно-продовольственного склада-магазина. Из учреждений ведомства Министерства финансов был изучен фонд Тверской казенной палаты, учреждений народного просвещения - фонд Тверского губернского училищного совета. Использованы документы из фонда Тверского городского военно-промышленного комитета и сформированного после начала Первой мировой войны особого делопроизводства по делам военного времени канцелярии губернатора.

Все документы уездных должностных лиц и учреждений рассматриваемого периода переданы из районных архивов в ГАТО. Была изучена переписка бежецкого, острогожского, ржевского, старицкого, новоторжского и вышневолоцкого уездных земских исправников, кашинского земского начальника 1 участка, вышневолоцкого и кашинского уездных съездов земских начальников, а также пристава первого стана Острогожского уезда.

В источниках выявлены несколько ходатайств тверского губернатора к министру внутренних дел о необходимости повышения заработной платы служащим и об изменении административно-территориального деления губернии, предписания губернатора о необходимости улучшения работы местных полицейских учреждений. Представляют научный интерес просьбы о совершенствовании законодательства в сфере труда рабочих фабрик и заводов, обращения по вопросу прекращения высылки в губернию и разрешения выселения уже прибывших в губернию политических поднадзорных лиц, информация о кадровом кризисе периода Первой мировой войны в административных учреждениях.

Среди архивных материалов особый интерес представляют циркуляры МВД и информация, поступавшая от губернаторов, которые позволили выявить скрытые от исследователей дореволюционного периода сведения и получить объективный статистический материал.

Значимым источником являются ежегодные всеподданнейшие отчеты с информацией о деятельности местных административных учреждений и показателями социально-экономического развития губернии, которые позволят объективно проанализировать состояние административного аппарата и сформировать представление о стиле управления губернией. На нескольких отчётах, хранящихся в РГИА, сохранились отметки императора, включенные в текст исследования. Часть отчётов содержит сведения о многочисленных нарушениях законодательства тверским земством, что является показателем отношения губернаторов к исполнению обязанностей по надзору за земскими учреждениями. Некоторые высшие должностные лица старались не замечать нарушений, но спокойно служить, другие пытались восстановить законность, и были вынуждены отстаивать свои решения перед вышестоящими инстанциями, в которые поступали жалобы на них.

Представляют особый интерес выявленные мнения уездных полицейских исправников о необходимости изменения административно-территориальной структуры МВД, информация об оппозиционных членах губернского дворянского собрания, сведения о массовом оттоке населения и мнения об этом императора.

В целом, изученные в архивах материалы делопроизводства местных учреждений могут считаться достаточно информативными и объективными.

Перечисленные группы документов взаимно дополняют информативность исследования и позволят проверить сделанные выводы посредством сравнительного анализа документов. На наш взгляд, комплексное изучение нескольких групп источников способствует объективному изучению местных административных учреждений Тверской губернии в период кризиса государственности на рубеже XIX-XX вв. и решению поставленных задач.

Научная новизна настоящего исследования заключается в том, что на основе архивных документов и иных источников в нем впервые:

1. комплексно исследуется деятельность административных учреждений Тверской губернии в период кризиса российской государственности на рубеже XIX-XX веков;

2. в процессе исследования введены в научный оборот архивные документы тверских губернаторов и губернских учреждений, хранящиеся в РГИА и ГАТО;

3. изучены биографии, стиль работы и образ жизни тверских губернаторов, служивших в период 1880-1917 гг., в результате чего сделаны выводы о влиянии этих характеристик на развитие кризиса государственности в регионе, отношения с центральной властью и земскими учреждениями;

4. отношения губернаторов и земских учреждений рассмотрены с учётом служебных документов, в результате чего выявлено отсутствие в МВД на протяжении более 20 лет информации о проблемах, связанных с нарушениями законодательства тверским земством;

5. центральная власть не всегда поддерживала начинания тверских губернаторов, например, в вопросах открытия сельскохозяйственных образовательных учреждений. Оставались без внимания мнения губернатора о необходимости дополнения фабричного законодательства социально ориентированными нормами, отсутствие которых приводило к забастовкам и развитию противоправительственных настроений в рабочей среде;

6. рассмотрен механизм и инструменты внутреннего и внешнего надзора над деятельностью администрации, на конкретных примерах доказана недостаточная информативность всеподданнейших отчётов и установлены причины неисполнения контрольных функций губернаторами;

7. выявлены проблемы, возникшие в связи с переходом ряда территорий под юрисдикцию командующих фронтами и военными округами после начала Первой мировой войны, а также призывом в действующую армию до 71 % опытных служащих канцелярии губернатора и 57 % опытных служащих губернского правления.

Практическая значимость диссертации заключается в возможности использования опыта деятельности административных учреждений, представленного в настоящей работе, в обеспечении функционирования государственных учреждений и органов местного самоуправления Тверской области на современном этапе их развития.

Возможна разработка спецкурса «История государственных учреждений Тверской губернии на рубеже XIX-XX веков», который будет способствовать более качественной подготовке специалистов сферы государственного и муниципального управления в высших и профессиональных образовательных учреждениях. Содержание исследования может использоваться для углубленного изучения истории государственного управления, а также издания учебных пособий по истории российской государственности, проведения семинаров и других форм учебной работы по курсам Отечественной истории, регионоведения и краеведения. Введённые в научный оборот архивные материалы могут быть полезны исследователям истории Тверской области, краеведам, учащимся образовательных учреждений. На основе исследования читается курс лекций для студентов по специальности «Государственное и муниципальное управление» в филиале Российского государственного гуманитарного университета в г. Твери.

Положения, выносимые на защиту. В диссертации доказываемся, что:

1. от личностных качеств губернаторов зависело качество работы местных государственных учреждений. Центральная власть не удовлетворяла ходатайства нескольких тверских губернаторов о поддержке в борьбе с противоправительственными силами, что могло стать одной из причин кризиса государственности;

2. представленные в исследованиях как «притеснения тверского земства» действия губернаторов на самом деле являлись попытками восстановить законность в работе земских учреждений, следовательно, «благополучные для земства отношения с губернаторами» являлись попустительством губернаторов нарушениям законодательства органами самоуправления;

3. полномочия губернской администрации были недостаточными для развития социально-экономической сферы;

4. законодательство обеспечивало всесторонний надзор над губернскими и уездными административными учреждениями, но фактически контрольные функции невозможно было реализовать в полной мере;

5. в ходе Первой мировой войны по не зависящим от губернской власти обстоятельствам качество управления значительно снизилось, а положительные изменения, возможно, могли произойти в случае своевременной поддержки инициатив высших должностных лиц губернии со стороны центральной власти.

Соответствие шифру специальности. Диссертация соответствует шифру (паспорту) специальности 07.00.02 - Отечественная история; областям исследования: 4. История взаимоотношений власти и общества, государственных органов и общественных институтов России и ее регионов, 17. Личность в российской истории, ее персоналии, 21. История экономического развития России, ее регионов.

Материалы исследования были апробированы на научных и научно-практических конференциях различного уровня: «Российское земство: 50 лет мира, 3 года войны» (2014, Тверь); «Первая мировая война: проблемы политики и дипломатии великих держав» (2014, Киров); «Сто лет с начала Первой мировой войны» (2013, Вязьма), «Тульская историческая весна» (2020, Тула), «Белгородский диалог» (2020, Белгород).

Основное содержание диссертации отражено в 8 статьях (5,1 п.л.), из них 6 в опубликованных в журналах по списку ВАК, а также в монографии.

Структура диссертации. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка источников и используемой литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обоснованы актуальность рассматриваемой проблемы, научная новизна и практическая значимость, указаны территориальные и хронологические рамки, определены объект и предмет исследования, сформулированы цели и задачи диссертации, раскрыта методология исследования, представлен обзор историографии и источников проблемы.

В первой главе «Тверские губернаторы и органы самоуправления» рассмотрена деятельность тверских губернаторов и принципы их взаимодействия с органами местного самоуправления.

В первом параграфе «Тверские губернаторы: статус и реальные властные полномочия, стиль работы и образ жизни» изучены функции губернатора и влияние их личных качеств на исполнение служебных обязанностей. Анализ законодательной базы с учетом изменения полномочий глав губерний доказывает, что мнение о ставших к началу XX в. «всесильными хозяевами» губернаторах, осуществляющих управление по собственному желанию, скорее всего, неверно. Кроме того, им приходилось совмещать реализацию управленческих и надзорных функций, что снижало эффективность работы губернской администрации.

Губернатор на рубеже веков был председателем правительственных и общественных учреждений, количество которых постепенно увеличивалось. Так, в середине XIX в. тверской губернатор председательствовал в десяти учреждениях, к началу XX в. возглавлял двадцать, что влекло значительные организационные трудности, следовательно, эффективно исполнять обязанности в требуемом объеме начальники губерний не могли.

Губернатору подчинялись учреждения ведомства Министерства внутренних дел, но не подчинялись местные отделения других ведомств, что ограничивало его возможности. Циркулярами был определен порядок ревизий учреждений практически всех ведомств, но на практике он применялся редко ввиду возможности конфликта губернатора и министра проверяемого ведомства.

В целях охраны порядка и общественного спокойствия губернатору по ведомству МВД была подчинена местная полиция, с 1907 г. ему было дано право издавать обязательные постановления. Используя его, губернатор пытался остановить революционные волнения, удержать события под контролем. В Тверской губернии стачечное движение в период первой российской революции, несмотря на усилия губернатора и подведомственных ему учреждений, было значительным. Активность тверских рабочих объяснялась не только слабостью местной власти, а значительной численностью рабочих в губернском городе, расположением губернии между столицами и массовыми миграциями в них населения на заработки, а также проживанием в Твери административно-ссылных, направленных из столиц.

От личных качеств губернаторов зависели отношения с местным обществом, что имело значение для исполнения служебных обязанностей после реформ середины XIX века. Реформы Александра III предоставили высшим должностным лицам широкие полномочия по отношению к земским учреждениям и общественным организациям, но губернатор А.Н. Сомов не пользовался ими. Его многолетнее попустительство нарушениям земством действовавшего законодательства привело к конфликту, результатом которого иногда были социальные взрывы.

Политика компромиссов А.Н. Сомова позволяла работать без явных (но с наличием скрытых) проблем. Благодаря продуктивной работе земства

улучшалось благополучие населения, но отсутствие контроля подбора кадров и расходования земских сумм были недопустимы и противозаконны. Показательна в этом отношении деятельность тверских губернаторов П.Д. Ахлестышева, Н.Д. Голицына, А.А. Ширинского-Шихматова и Н.Г. Бюнтинга, пытавшихся ограничить деятельность земств рамками законности и снизить влияние противоправительственной части дворянства. Результатами многочисленных жалоб на этих губернаторов в вышестоящие инстанции практически всегда были отставки либо переводы по ведомству МВД.

Вероятно, А.А. Ширинский-Шихматов и С.Д. Урусов, поняв безрезультатность борьбы с тверскими оппозиционерами, подали в отставку, прослужив менее года каждый. В рамках законодательства повлиять на ситуацию было уже невозможно, а министерство внутренних дел не принимало радикальные меры. Судьба двух последующих губернаторов косвенно подтверждает правильность решения подавших в отставку чиновников.

Проблемой в работе для всех губернаторов было огромное количество ежедневно поступающих документов. Именно поэтому большую часть времени губернатор не имел времени и физической возможности решать вопросы не повседневной деятельности. Обладая значительными полномочиями, он часто не имел возможности их реализовать. Вопросы, которые можно было делегировать, нуждались в личном внимании, влекли нехватку времени для развития губернии и более тщательного рассмотрения первостепенных дел.

Должность губернатора являлась олицетворением верховной власти в сознании большинства населения. Противоправительственная деятельность в Тверской губернии развилась до значительных масштабов. Вероятно, именно поэтому последние служившие до революции февраля 1917 г. в Твери губернаторы погибли: П.А. Слепцов в результате покушения в 1906 г. и Н.Г. Бюнтинг от рук восставших солдат в 1917 г. Погибли они практически на одном месте, где до настоящего времени не установлено памятной стелы или креста. В условиях, сложившихся к 1917 году в губернии, и при наличии массы деморализованных войск, события вряд ли могли развиваться по-другому.

Значительными проявлениями кризиса государственности, выявленными в результате проведенного в параграфе исследования, можно считать отказ МВД в прекращении высылки в губернию политических заключенных, длительное попустительство земским учреждениям в нарушении законодательства (на протяжении 22 лет с 1868 г.), присутствие в губернском дворянском собрании значительной части противоправительственного дворянства (до 40% к 1910 г.), повсеместное развитие революционного движения.

Центральная власть иногда принимала сторону, противоположную позиции губернатора, например, в конфликте Н.Д. Голицына с оппозиционным дворянством, не применяла соответствующих радикальных мер к земству по просьбе А.А. Ширинского-Шихматова, но удовлетворило просьбу С.Д. Урусова по прекращению действия чрезвычайных полномочий на земские учреждения.

Второй параграф *«Взаимоотношения губернаторов с органами местного самоуправления как элемент кризиса российской государственности»* раскрывает особенности взаимодействия высших должностных лиц с земством.

В Тверской губернии в рассматриваемый период у каждого из губернаторов были разные отношения с земством. В результате исследования выявлено, что из семи губернаторов только один (А.Н. Сомов, прослуживший в этой должности 22 года) практически не занимался надзором за земством, позволял принимать на службу неблагонадёжных лиц и лично ходатайствовал об их награждениях. Земства могли позволять вольности в финансовых вопросах, не получая на свои решения протестов со стороны этого губернатора. Как следствие, в земских учреждениях была организована противоправительственная партия и допускались многочисленные нарушения в финансовой сфере и кадровом обеспечении.

Два губернатора (П.Д. Ахлестышев и Н.Д. Голицын) заявляли многочисленные протесты на противозаконные земские сметы и решения, вникали в кадровую политику и не утверждали неблагонадёжных лиц на земских должностях, контролировали состав подведомственных земству учреждений. Они пытались ограничить земство рамками законности, но, как выяснилось позже, неуспешно, хотя и принимали для этого все законные меры, вызывавшие со стороны земцев жалобы в Сенат.

Губернатор А.А. Ширинский-Шихматов предлагал Министерству внутренних дел выселение из губернии всех неблагонадёжных земских служащих и их ближайших сторонников. Отказ в реализации данного предложения повлёк отставку губернатора по прошению.

Очередной губернатор С.Д. Урусов посчитал незначительным масштаб противоправительственного движения в Тверской губернии, и прекратил меры по сдерживанию либерального тверского земства. Однако, после непродолжительной (менее года) службы он подал прошение об отставке, которое было удовлетворено. Следующий тверской губернатор П.А. Слепцов погиб от рук социалистов-революционеров прослужив всего год, пришедшийся на период Первой русской революции.

Последний тверской губернатор Н.Г. Бюнтинг проводил умеренно сдерживающую политику по отношению к земству, но, судя по содержанию всеподданнейших отчётов, ему систематически приходилось предотвращать факты нарушения законодательства, вероятно, поэтому он погиб в первые дни Февральской революции.

Таким образом, в Тверской губернии многочисленные нарушения земством законодательства и образование противоправительственной партии в нём не доводились до сведения МВД в течение 22 лет. Весь последующий период работы земских учреждений характеризовался попытками со стороны губернаторов ограничить земства рамками действовавшего законодательства и снизить влияние либерально настроенной его части.

Одним из проявлений кризиса государственности, выявленным в результате анализа взаимодействия тверских губернских учреждений и земских

органов самоуправления, можно считать недостаточное на протяжении десятилетий информирование губернатором Министерства внутренних дел о деятельности тверского земства и отсутствие у ведомства информации об этом из других источников. Другими показателями кризиса можно считать отказы МВД в поддержке инициативы губернаторов по выселению неблагонадежных лиц из губернии, признание императором неправильным решения об ограничении тверского губернского земства и отмене особых полномочий по прошению губернатора, спустя год оставившего службу по собственному желанию.

Либеральная оппозиция через земские учреждения (школы и больницы) оказывала негативное влияние на население, развивала противоправительственные настроения, облагала крестьян значительными земскими сборами и безотчетно тратила их, вследствие чего Тверская губерния сильно пострадала не только в период Первой русской революции, но и вообще на рубеже XIX-XX вв.

Во второй главе **«Деятельность тверской губернской администрации в период 1880-1917 гг.»** рассматриваются различные аспекты функционирования губернских учреждений в рассматриваемый период.

Первый параграф *«Деятельность тверской губернской администрации в социально-экономической сфере»* содержит сведения о влиянии местной администрации на развитие губернии.

Правительство, стремясь к развитию торговли, промышленности и железных дорог, предоставило губернской администрации на рубеже XIX-XX вв. законодательно закрепленное право влиять на экономическое развитие губернии. В соответствии с нормами права, тверская губернская администрация контролировала цены на продукты, качество товаров, содействовала заводам и сельскохозяйственным предприятиям губернии.

С развитием органов самоуправления полномочия административных учреждений в решении социальных вопросов уменьшились, но законодательство усиливало контроль губернаторов над этой сферой деятельности. К мероприятиям в социальной сфере относятся содействие организации, содержанию и усовершенствованию учреждений социального характера (больниц, школ, библиотек), противодействие развитию массовых инфекционных заболеваний и другие. Тверские губернаторы активно занимались благотворительностью, принимали участие в организациях, уставными целями которых являлись помощь жителям губернии и особенно незащищенным их категориям. Относительно культурного развития населения законодательство не содержало статей, регламентирующих деятельность местных административных учреждений, но фактически эту функцию реализовывали губернское и уездные попечительства о народной трезвости.

Проанализировав развитие губернии по основным отраслям, можно предположить, что в сфере интересов каждого тверского губернатора рассматриваемого периода находилось развитие губернии. Вместе с тем, полнота власти МВД была недостаточной, не распространявшейся на сферы пол-

номочий других министерств, что затрудняло оперативную реализацию многих проектов, например, связанных с инфраструктурой.

Центральная власть не всегда поддерживала начинания тверских губернаторов, например, в вопросах открытия сельскохозяйственных образовательных учреждений, несмотря на многочисленные ходатайства. Оставались без внимания практически до Первой мировой войны просьбы фабричной инспекции и губернатора о необходимости дополнения фабричного законодательства социально ориентированными нормами, отсутствие которых приводило к забастовкам и развитию противоправительственных настроений в рабочей среде.

В целом, до 1914 г. основные экономические и социальные сферы губернии развивались при содействии либо одобрении местных административных учреждений, пока Первая мировая война не внесла коррективы в планы дальнейшего улучшения социально-экономического развития и укрепления благополучия населения.

Во втором параграфе *«Проблемы надзора над губернской администрацией»* выявлены недостатки в системе надзора над местными учреждениями. Анализируя сказанное, можно предположить, что надзор над административными учреждениями теоретически был всесторонним и оказывал влияние на работу местной администрации. Вместе с тем, следует отметить, что центральные учреждения (Правительствующий Сенат, Комитет министров, Совет министров, Государственный совет) реализовывали свои функции по отношению к губернской власти лишь в случаях экстренных, зачастую, по сигналам с мест. Высшим губернским чиновником, осуществлявшим надзор, был губернатор, который председательствовал в важнейших учреждениях системы МВД и имел право ревизий местных учреждений других ведомств в соответствии с разработанными министрами циркулярами. Финансовый надзор осуществлялся со стороны Государственного контроля, представленного Тверской казённой палатой.

Информация о политическом настроении населения губернии, вопросы охраны государственной безопасности, предотвращения революционных настроений и защиты имени императора относились к полномочиям губернского жандармского управления, подчинявшегося фактически штабу и командиру Отдельного корпуса жандармов, и лишь формально губернатору.

Традиционно оценка деятельности осуществляется посредством анализа её результатов. Источником информации о результатах работы местной власти были для вышестоящего начальства всеподданнейшие губернаторские отчёты. Хотя, по мнению А.С. Минакова, руководители губерний зачастую старались приукрасить отчет в ущерб информативности. Также губернаторов упрекали в искажении фактов, а с конца XIX в. отчёты содержали устаревшую информацию, и поступали на рассмотрение императора со значительной задержкой⁴⁴. Установлены случаи недостаточной информированности

⁴⁴ Минаков А.С. Губернаторский корпус и центральная власть: проблема взаимоотношений. С. 300.

министра внутренних дел о революционной деятельности в Тверской губернии.

Кроме всеподданнейших отчётов губернатор направлял в МВД еженедельные записки о наиболее значимых происшествиях, которые не имели последствий и носили информативный характер. После начала Первой мировой войны начальников губерний обязали передавать сведения о настроении населения. Тверской губернатор направлял их, зная о развитии революционного движения, но не сообщал об этом, как и о выселении из губернии организовавшего революционную сеть пропагандиста. Следует отметить, что на качество любых отчётов влиял лично губернатор, по желанию которого те или иные сведения не помещались в направляемый центральной власти документ.

Существовал внутриведомственный надзор. Например, губернатор инспектировал полицейские учреждения, губернское присутствие проверяло земские учреждения, созданные по закону 1889 г., губернское по земским и городским делам присутствие - органы самоуправления. Вместе с тем, губернатор был обязан подписывать в начале XX в. до 300-400 бумаг ежедневно⁴⁵, председательствовал в 20 комиссиях, комитетах и присутствиях, и имел, помимо прав надзора, значительные обязанности, которые не давали в полной мере контролировать деятельность подведомственных учреждений, особенно местных учреждений других министерств.

Таким образом, теоретически надзор над административными учреждениями был всесторонним, но фактически любые контрольные функции были труднореализуемыми. Должностные лица и губернские учреждения не могли в полной мере 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 трудностями их действительной реализации можно считать одним из проявлений кризиса российской государственности на рубеже XIX-XX веков.

Третий параграф *«Влияние Первой мировой войны на работу губернских учреждений»* посвящен изменениям в деятельности тверской губернской администрации в связи с военными действиями.

В период Первой мировой войны деятельность административных учреждений Тверской губернии, помимо решения прежних задач, была направлена на мобилизацию, предупреждение шпионажа, решение вопросов по поддержке беженцев, контроль и содержание военнопленных, поддержку армии снаряжением и заботу о раненых воинах, приём и размещение эвакуированных учреждений, а также решение продовольственного вопроса. Процесс управления осложнялся подчинением уездов командующим военными округами и армиями фронтов, а также мобилизацией опытных служащих гу-

⁴⁵ Зырянов П.И. Социальная структура местного управления капиталистической России. 1982. С. 284.

бернских учреждений.

Губернатор был председателем местного отделения Общества Красного Креста и Главнокомандующим Тверской губернией. В распорядок его дня в начале войны были внесены встречи с представителями Елизаветинского и Татианинского комитетов, работа с Красным Крестом и губернским воинским присутствием. В аппарате губернатора было образовано первое общее делопроизводство военно-сводной канцелярии губернатора. Губернское по воинской повинности присутствие организовало систематические мобилизации ратников первого, а впоследствии и других разрядов.

Вызванные военным временем обстоятельства и нагрузки, требовавшие административных действий и финансовых затрат, стали помехой для местной администрации в исполнении её привычных функций. Например, к началу 1915 г. канцелярия губернатора получала «...громоздкое количество служебных телеграмм, доходящее иногда до 150 телеграмм ежедневно по самым разнообразным вопросам и притом от разных лиц и учреждений»⁴⁶.

Губернатор подписывал десятки обязательных постановлений, но выйти из кризиса через повышение административного влияния не получилось в условиях военного времени, поскольку в противоправительственное движение были вовлечены широкие слои населения, а не отдельные группы. Систематическое издание обязательных постановлений по одному и тому же вопросу косвенно подтверждало неэффективность принимаемых мер.

В целом, структура основных административных учреждений Тверской губернии практически не изменилась. Было образовано первое общее делопроизводство военно-сводной канцелярии тверского губернатора. Кадровый состав канцелярии губернатора и губернского правления, несмотря на многочисленные ходатайства губернатора, изменялся ввиду мобилизаций, на службу принимались неопытные, «нуждающиеся в обучении основам делопроизводства» служащие. Можно предположить, что возложение многочисленных задач на канцелярию губернатора и губернское правление, одновременно с призывом к маю 1916 г. 71% опытных служащих канцелярии и изменением к январю 1917 г. на 57% кадрового состава губернского правления, вызывали трудности для оперативного и качественного решения вопросов по охране порядка и безопасности, являвшихся основными задачами губернатора и подчинённых ему учреждений.

Кризис государственности в период Первой мировой войны выражался в преобладании ограничений и запретов над созданием условий для развития тех или иных сфер экономики, отсутствии желания сохранить кадры административно-полицейского аппарата, неспособности сдержать рабочее движение. Население губернии систематически ограничивалось в действиях со стороны губернской власти, командующих военными округами и армиями фронтов, подвергалось реквизициям и направлялось на принудительные работы, наблюдало за благополучной жизнью военнопленных и поражениями русской армии на фронтах. Борьба с употреблением алкоголя, с одной сторо-

⁴⁶ ГАТО. Ф. 243. Оп. 1. Д. 80. Л. 11

ны, вызывала недовольство населения, с другой позволяла ему трезво оценивать происходившие события, и в условиях отсутствия эффективной правительственной пропаганды и развития революционных сил, вызванных перегруженностью местного аппарата МВД, наращивать противоправительственное настроение.

В **заключении** представлены обобщающие выводы и результаты исследования.

Одними из самых значительных проявлений кризиса государственности, выявленными в результате проведенного исследования, можно считать неудовлетворение Министерством внутренних дел ходатайств о прекращении направления в губернию политических заключенных (и высылки уже прибывших) и длительное попустительство нарушениям законодательства земскими учреждениями. Присутствие в губернском дворянском собрании оппозиционного дворянства, значительное и повсеместное развитие противоправительственного движения и отток населения в столицы на отхожие промыслы способствовали развитию кризиса государственности в Российской империи в целом.

Либеральная оппозиция через земские учреждения (школы и больницы) оказывала значительное влияние на население, усиливала противоправительственные настроения, облагала крестьян значительными земскими сборами и безотчетно тратила их, вследствие чего Тверская губерния сильно пострадала не только в период Первой русской революции, но и вообще на рубеже XIX-XX вв.

Значительное расхождение между нормативно обеспеченными контрольными функциями и трудностями их действительной реализации можно также считать одним из проявлений кризиса российской государственности на рубеже XIX-XX вв.

До 1912 г. не учитывались ходатайства губернаторов о необходимости дополнения фабричного законодательства в части обязательности выплаты заработной платы рабочим, страховых сумм и пенсий. Отсутствие этих условий, осложненное противоправительственной пропагандой в Тверской губернии, формировало в рабочей среде оппозиционные настроения.

Кризис государственности в период Первой мировой войны выражался в нежелании сохранить все кадры административно-полицейского аппарата. Население губернии систематически ограничивалось в действиях со стороны губернской власти, командующих армиями и начальников военных округов.

Через изучение структуры, функций и преобразований государственных учреждений, а также результатов их деятельности, мы постарались обозначить основные аспекты проблемы кризиса государственности на рубеже XIX-XX вв., иногда актуальные и для настоящего периода. Проведенное исследование позволяет сделать вывод о системном кризисе управления, поскольку, губернские учреждения не соответствовали вызовам современности, отставали от политических и социально-экономических процессов, происходивших в государстве в рассматриваемый период.

Основное содержание диссертации отражено в ряде научных публикаций.

Публикации в ведущих рецензируемых журналах, входящих в список, утвержденный ВАК РФ:

1. *Андреев, А.Е.* Проблемы взаимоотношений административных учреждений и органов местного самоуправления Тверской губернии в 1880-1914 гг. // European Social Science Journal (Европейский журнал социальных наук). 2014. № 4. Том 2. С. 339-345 (0,59 п.л.).

2. *Андреев, А.Е.* Влияние Первой мировой войны на функционирование местных административных учреждений (на примере Тверской губернии) // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2014. № 7. С. 64-70 (0,55 п.л.).

3. *Андреев, А.Е.* Тверские губернаторы: статус и реальные властные полномочия // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Гуманитарные науки и образование. 2014. № 5 (15). С. 181-189 (0,94 п.л.).

4. *Андреев, А.Е.* Тверские губернаторы на рубеже XIX-XX вв.: стиль работы и образ жизни // Вестник Томского государственного университета. История. 2014. № 389. С. 123-127 (0,68 п.л.).

5. *Андреев, А.Е.* Надзор над деятельностью административных учреждений Тверской губернии на рубеже XIX и XX веков // Вестник Пермского университета. История. 2015. № 1 (28). С. 205-214 (1,0 п.л.).

6. *Андреев, А.Е.* Исследование деятельности губернских и уездных учреждений Министерства внутренних дел перед Февральской революцией 1917 года (на примере Тверской губернии) // Вестник Томского государственного университета. История. Томск, 2020 (0,88 п.л.).

Монография:

1. *Андреев, А.Е.* Селижаровский район Тверской области: история управления / А.Е. Андреев. Тверь: Издательство Марины Батасовой, 2013. 336 с. (19,5 п.л.).

Прочие публикации:

1. *Андреев, А.Е.* Влияние Первой мировой войны на функционирование местных административных учреждений (на примере Тверской губернии) // Межрегиональная научно-практическая конференция: «Столетие Первой Мировой войны: итоги, уроки, перспективы». Вязьма: филиал ФГБОУ ВПО «МГИУ» в г. Вязьме, 2013. С. 12-17 (0,22 п.л.).

2. *Андреев, А.Е.* О некоторых причинах кризиса российской государственности на рубеже XIX–XX вв. // Тульская историческая весна – 2020: Кризисы в истории обществ: разрушительное и созидательное. Материалы всероссийской научной конференции молодых ученых, посвященной 75-летию Победы в Великой Отечественной войне. Тула: Тульский государственный педагогический университет им. Л. Н. Толстого, 2020. С. 218-221 (0,25 п.л.).