

ПРОБЛЕМЫ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ИСТОРИИ

УДК 35(091)

DOI: 10.17223/19988613/66/1

А.Е. Андреев

ИССЛЕДОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГУБЕРНСКИХ И УЕЗДНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПЕРЕД ФЕВРАЛЬСКОЙ РЕВОЛЮЦИЕЙ 1917 ГОДА (НА ПРИМЕРЕ ТВЕРСКОЙ ГУБЕРНИИ)

Рассматривается работа губернских и уездных учреждений МВД в Тверской губернии перед Февральской революцией 1917 года. В процессе исследования изучены документы Российского государственного исторического архива и Государственного архива Тверской области. После краткой характеристики территории рассмотрено административно-территориальное деление губернии как фактор, оказавший влияние на работу местных учреждений. В качестве иных факторов, влиявших на работу учреждений МВД, изучены проблемы, связанные с отхожими промыслами и ссылкой в Тверскую губернию политических поднадзорных лиц.

Ключевые слова: Февральская революция; Министерство внутренних дел; административно-территориальное деление; уезды; урядники; земские начальники; земство.

Одной из проблем, оказывавших влияние на работу учреждений Министерства внутренних дел в России, была численность населения в административно-территориальных единицах. Тверская губерния, согласно данным обзора 1909 г., делилась на 4 042 сельских общества [1. С. 12]. Несколько смежных сельских обществ соединялись в волость. По «Общему положению о крестьянах» на территории одной волости могли проживать от 300 до 2 000 ревизских душ мужского пола [2. С. 147]. Однако разверстка волостей проводилась со значительными отклонениями от установленных в законе норм. Из 244 волостей Тверской губернии 166 (более 68%) изначально имели более 2 000 душ мужского пола. В нескольких волостях Тверского (2 волости), Калязинского (5 волостей), Старицкого (1 волость) уездов норма была превышена более чем в два раза. В среднем на одну волость уже в начале 1860-х гг. приходилось 2 457 душ мужского пола [3. С. 20]. К 1895 г. средняя численность населения волости Тверской губернии составляла 3 821 [4. С. 186], а к 1915 г. – 4 360 душ мужского пола [5. С. 323].

При этом до 1917 г. число волостей практически не изменялось. К 1915 г. были утверждены лишь три новые волости (в Тверском, Калязинском и Кашинском уездах), хотя численность крестьянского населения с середины до конца XIX в. возросла на 29,5% [6. С. 8].

Можно предположить, что руководство губернии сохраняло крупные волости, не желая увеличивать число административных единиц и, соответственно, количество служащих.

Другой проблемой в работе учреждений МВД можно считать высокий уровень трудовой миграции в Санкт-Петербург и Москву. Расположение губернии в непосредственной близости от крупнейших городов Российской империи, географическое расположение в зоне рискованного земледелия, значительное увеличе-

ние численности населения к началу XX в. (на 30% с 1881 по 1903 г. [7. С. 12; 8. С. 24]), вследствие чего уменьшились земельные наделы, способствовали оттоку населения на «отхожие промыслы». Около 50 тыс. человек ежегодно получали виды на отлучку [9. С. 5–43], но, согласно отчету тверского губернатора за 1886 г., отхожие промыслы «...отвлекали более 240 тыс. взрослых людей от домашнего очага, и из них весьма значительное число далеко за пределы губернии», «...вносили большое расстройство в жизнь многих семейств».

В существовавших экономических условиях, при малой производительности земли и относительно слабом развитии кустарной промышленности, отхожие промыслы были необходимостью. Население зарабатывало на них от 6 до 7 млн руб. в год (без учета в этой сумме содержания уходивших). Получая доходы от такого вида заработка, губерния смогла пережить два неурожайных года (1884 и 1885 гг.) [10. Л. 3 об.]. В 1892 г. на отхожие промыслы уходило уже 280 тыс. человек (все население губернии составляло 1 904 295 человек, мужское – 908 814) [11. Л. 2 об.].

Всеподаннейший отчет за 1894 г. содержит следующее мнение губернатора П.Д. Ахлестышева: «Без сомнения, отхожие промыслы являются крайне нежелательными: материальная выгода, которую уходящие доставляют своим семьям, чрезвычайно незначительна, и огромный вред приносят разложением семьи и нравственной испорченностью. Между тем с каждым годом число уходящих на заработки увеличивается». На полях напротив этих слов император написал «Действительно жаль...» [12. Л. 3].

В 1907 г. из 2 211 433 жителей губернии на заработках, преимущественно в столичных городах, было 408 100 человек (из них треть женщин; соответственно, на заработках были до 30% от всех мужчин).

В 1914 г. было выдано 445 018 годовых видов на отлучку, из них 318 373 мужчинам и 126 645 женщинам (при населении губернии в 2 376 600 человек) [13. С. 338]. Многие возвращались «...политически испорченными и в нравственном отношении развращенными, влияя, в свою очередь, растлевающим образом на своих однодеревенцев» [14. Л. 2].

Третьей проблемой для губернских учреждений было направление политических преступников в Тверскую губернию. Следует отметить, что губернатор А.А. Ширинский-Шихматов в конце 1904 г. просил министра внутренних дел П.Д. Святополк-Мирского о высылке из губернии значительного количества неблагонадежных лиц. Министр не поддержал предлагаемые меры, и губернатор подал в отставку [15. С. 43].

Начальник Тверского губернского жандармского управления полковник Александров 4 февраля 1906 г. предложил губернатору П.А. Слепцову поддержать ходатайство перед Департаментом полиции МВД о том, чтобы в Тверской губернии не позволялось жить политическим поднадзорным. Просьба обосновывалась «успехами революционной партии», которая, по словам начальника ГЖУ, «...коснулась крестьянского сословия, фабричных и заводских рабочих местного района, а также выходящих на отхожие промыслы в столицы. Эта социальная прослойка достаточно успела попасть под влияние пропаганды, а некоторое малоземелье, произошедшее от густоты населения, способствовало поддержке революционной пропаганды. Из разных уездов были получены слухи о предполагаемых беспорядках по наступлении весны». Начальник жандармского управления предлагал не допускать в крестьянскую среду тех агитаторов, которые определены были по дознаниям в других пунктах или установлены на месте [16. Л. 1].

Инициативу полковника Александрова губернатор поддержал, дополнительно направив 8 февраля 1906 г. собственное ходатайство в Департамент полиции МВД, в котором уточнил, что «...Тверская губерния по положению своему между столицами, составу земства, значению революционных руководителей всегда имела весьма серьезное значение, тем более что некоторые уезды представляют значительные фабричные районы» [Там же. Л. 2].

Департамент полиции отвечал 4 марта 1906 г., что «...лица, высылаемые... под гласный надзор полиции в порядке "Положения о государственной охране", почти все направлялись в отдаленные северные и сибирские губернии, и в Тверскую губернию могли попасть под надзор полиции лишь лица, подчиненные этому закону в избранном месте жительства». Наличие в губернии лиц данной категории, по мнению начальника департамента, «...было крайне незначительно, к тому же приведенная мера административного взыскания применялась лишь в случае сравнительно несерьезной виновности». Губернатору предложили направлять в МВД представления об административной высылке подозрительных лиц из пределов Тверской губернии [Там же. Л. 4]. Показательно, что через три недели, 25 марта 1906 г., губернатор П.А. Слепцов был убит неизвестным революционером.

В мае–июле 1907 г. губернатор Н.Г. Бюнтинг направлял в Министерство внутренних дел ходатайства о прекращении или сокращении переселения в Тверскую губернию административно-высланных в связи с увеличением их количества (например, в Вышний Волочек за первую половину 1907 г. направили из Санкт-Петербурга свыше 600 человек). Ходатайства не были удовлетворены [17. С. 75].

Таким образом, можно выделить три значительных фактора, оказывавших влияние на работу учреждений системы МВД перед Февральской революцией 1917 г.: перенаселенность административно-территориальных единиц, вследствие которой учреждения и должностные лица были перегружены; участие до трети всего населения губернии в отхожих промыслах, где они подвергались пропаганде и, по признанию современников, «возвращались политически испорченными и в нравственном отношении развращенными»; выселение в Тверскую губернию политических поднадзорных, организовывавших противоправительственную деятельность, в результате которой совершались преступления и велась революционная пропаганда.

Рассмотрев некоторые факторы, оказывавшие влияние на функционирование учреждений МВД, перейдем к изучению структуры ведомства в Тверской губернии.

Высшим должностным лицом губернии, руководившим структурой МВД и имевшим право надзора в Тверской губернии за учреждениями других министерств на протяжении всего рассматриваемого периода, был губернатор.

Полиция была единственной структурой уездного уровня, полностью подконтрольной губернатору через губернское правление. В ведении этого учреждения находилось делопроизводство о назначении, перемещении и увольнении полицейских чиновников, представлении их к чинам и наградам, а также другие вопросы.

Вся территория губернии делилась на 12 уездов с полицейскими управлениями. Уезды, в свою очередь, делились на станы, которые объединяли от 5 (2-й стан Калязинского уезда) до 12 (1-й стан Осташковского уезда) волостей. С 1874 г. по линии МВД волости контролировались губернским по крестьянским делам присутствием (через уездные по крестьянским делам присутствия), а с 1889 г. – губернским присутствием (через земских начальников).

В конце XIX в. в Тверской губернии было 29 станов в 12 уездах, по три стана включали Вышневолоцкий, Бежецкий, Весьегонский и Осташковский уезды (наиболее крупные по площади или численности населения), а также экономически развитый Ржевский.

В среднем по губернии в стан входило 8 волостей. Становые квартиры часто были значительно удалены от полицейских управлений, например в Весьегонском уезде, где центр 3-го стана располагался в 135 верстах от уездного города. В среднем это расстояние составляло около 45 верст [4. С. 84]. Значительная удаленность и низкое качество путей сообщения отрицательно сказывались на работе уездной полиции. Вероятно, в связи с этим с 9 июня 1878 г. в каждом стане ввели должность полицейского урядника [18. С. 398].

С учреждением этой должности станы Тверской губернии были разделены на 3–5 уряднических участков, состоявших из 1–4 волостей. Число жителей участка составляло от 4 630 (10-й участок 3-го стана Осташковского уезда) до 28 930 (11-й участок 3-го стана Бежецкого уезда), в среднем – 13 385 человек [3. С. 31].

Впервые вопрос изменения административно-территориального деления в рассматриваемый период был поднят МВД в 1888 г. Для сбора информации о необходимых преобразованиях Департамент полиции направил губернатору отношение от 20 ноября 1888 г. за № 3119, в котором предписывалось «...доставить соображения о размерах увеличения количества становых приставов и урядников для устройства правильной и вполне обеспеченной полицейской охраны в уездах» [19. Л. 1].

Губернатор, основываясь на мнениях уездных полицейских исправников, вместо имевшихся в губернии 29 станов предложил образовать 48, т.е. увеличить количество станов на 65%, довести в среднем до 30 000 человек численность населения станов (в каждом из них проживали от 24 900 до 80 700 человек), установить расстояние между границами стана в 55 верст (вместо существовавшего среднего расстояния в 85 верст), уменьшить количество волостей в стане до 5 (вместо имевшихся 7–8). Количество урядников в связи с увеличением количества станов и, соответственно, уряднических участков со 120 предлагалось увеличить до 157 человек [Там же. Л. 87–92].

Некоторые исправники характеризовали систему местной полиции в 1888 г. как неустроенный и не справляющийся со своими задачами институт. Например, от Калязинского полицейского управления получено сообщение, что «...числовые данные населения и расстояния станов не дают для приставов быстроты, какая часто в делах полицейских требуется. Точно так же и комплектность урядников по числу населения и пространству участка не достигает своего назначения» [Там же. Л. 11]. Осташковское уездное полицейское управление докладывало следующее: «...некоторые селения стана находятся от становой квартиры на 100 и 115 верст, и чтобы явиться в селение на случившееся происшествие, пристав должен пробыть в пути целые сутки, а сотский, на обязанности которого лежит донести о случившемся уряднику и становому приставу, может явиться только через суток 3–4. Таких селений не одно и не два, а целые волости, как, например, Завская и Новинская, отстоящие от становой квартиры на 70 верст» [Там же. Л. 46].

Тверское уездное полицейское управление информировало, что «...настоящие средства полиции, считавшиеся достаточными при ее учреждении и временных преобразованиях в 1863 г., теперь более чем недостаточны, так как с того времени произведены значительные государственные переустройства и нововведения, к которым полиция со своими непосильными средствами поставлена в зависимое положение. Поэтому исполнение своих обязанностей полиция делает поверхностными, или делает одно, упуская совершенно другое» [Там же. Л. 73].

Несмотря на подобные отзывы об устройстве полиции и явных недостатках административно-территориального деления учреждений МВД уездного уровня, реформа не была проведена. Исключением стало удовлетворенное ходатайство об изменении границ станов осташковского уездного исправника в 1897 г., обоснованное тем, что «...3-й стан занимает площадь более половины всего Осташковского уезда, а потому при каждой поездке, особенно в отдаленные волости, приставу приходится почти всегда проезжать по 80, 90 и 100 верст в один конец, причем из трех дней два дня уходят на переезды в тот и другой путь, а один день на производство дознания. Самые дальние пункты от становой квартиры отстоят от 70 и до 100 с лишком верст» [20. Л. 1–2], тогда как первый и второй станы занимали по 1/4 территории уезда [Там же. Л. 11].

Ухудшило качество административно-территориального деления в губернии учреждение участков земских начальников, проведенное без учета мнения полицейских исправников. Так, в соответствии с «Положением о земских участковых начальниках» от 12 июля 1889 г. в июле 1891 г. в Тверской губернии был введен институт земских начальников – должностных лиц, получивших административно-судебные полномочия по утверждению решений крестьянских волостных и сельских сословных учреждений, назначению и смещению должностных лиц в них, наказанию крестьян. Земские начальники назначались министром внутренних дел по представлению губернатора.

Следует отметить, что участки земских начальников отличались в плане территориального деления от полицейских единиц (станов), следственных участков, волостей. Тверской, Весьегонский, Новоторжский, Ржевский и Старицкий уезды делились на 5 земских участков каждый. В Корчевском, Кашинском, Калязинском и Зубцовском уездах было по 4 участка, в Бежецком – 9, Вышневолоцком – 7, Осташковском – 6 участков [4. С. 76–80].

Тверское губернское правление перед назначением земских начальников спрашивало уездных исправников о возможности изменения границ уряднических участков, «...чтобы один и тот же урядник не состоял в участках, подчиненных двум разным земским начальникам... и урядники, находясь на участке одного земского начальника, были по возможности в подчинении у одного и того же станового пристава» [21. Л. 1].

Например, осташковский уездный исправник писал о необходимости изменения границ станов, поскольку «...при настоящем распределении уезда на земские участки оказалось, что в 1-м участке находятся 5 урядников: 1 из первого стана, один из 3-го и 3 из 2-го, и притом все они состоят в таких уряднических участках, которые подчинены разным земским начальникам. Например, 3-й уряднический участок находится в 6-м и 7-м земских участках, 4-й уряднический участок – в 1-м, 6-м и 7-м земских участках, 6-й и 5-й уряднические участки – в 1-м и 2-м земских, 7-й уряднический участок – в 1-м и 3-м земских, 8-й – в 1-м и 4-м и т.д.» [21. Л. 2].

Губернское правление предписало исправнику представить проект изменения границ уряднических

участков [21. Л. 4], который осташковский уездный исправник предоставил к 17 августа 1891 г. с приложением сведений от приставов 1-го, 2-го и 3-го станом Осташковского уезда [Там же. Л. 5–19].

В переписке не обнаружено причин дифференцированного отношения к уездам, но 27 февраля 1892 г. последовал указ Е.И.В. из Тверского губернского правления, по которому приказано: «Калязинскому, Бежецкому, Весьегонскому, Корчевскому уездным исправникам, предоставившим проекты нового распределения уряднических участков, составленные по совещании с земскими начальниками и по совещании с уездным съездом, дать знать, что со стороны губернского начальства не встречается препятствий к распределению уряднических участков согласно представленным ими ведомостям, предписав им по приведении в исполнение проекта распределения участков представить по форме сведения. А так как Вышневолоцкое, Зубцовское, Кашинское, Новоторжское, Осташковское, Ржевское, Старицкое и Тверское полицейские управления признали вполне удобным существующее распределение уряднических участков, то дать знать этим полицейским управлениям, что губернное начальство также не встречает препятствий к оставлению без изменений существующего распределения уряднических участков» [Там же. Л. 21–21 об].

Возвращаясь к рассмотрению количества станом в уездах, отметим, что иногда новые административные единицы появлялись по инициативе вышестоящих учреждений. Так, по циркуляру Департамента полиции от 10 декабря 1905 г. для удобства работы аппарата МВД в Тверской губернии были образованы 6 новых станом. Губернатору было предложено доложить, в каких уездах необходимы новые станы, и он, без запроса мнений уездных исправников, принял решение образовать по новому стану в Новоторжском, Старицком, Бежецком, Весьегонском, Вышневолоцком и Осташковском уездах (в первых двух уездах по третьему, а в последних – по четвертому стану). На основании Высочайше утвержденных 19 апреля 1904 г. и 16 января 1906 г. мнений Государственного Совета новые станы были образованы, станомые квартиры перемещены и уезды разделены территориально уже в соответствии с пожеланиями уездных полицейских исправников, о чем 30 мая 1906 г. доложили министру внутренних дел [22. Л. 1–9].

Последняя в Российской империи попытка изменения административно-территориального деления системы МВД связана с реализацией закона 23 октября 1916 г. [23. С. 488–495], в соответствии с которым должно было увеличиться до 54 (вместо существовавших на 1916 г. 35 станом, т.е. на 65%) количество станом в уездах Тверской губернии. До 23 февраля 1917 г. Тверское губернное правление вело переписку с уездными исправниками о будущем местонахождении станомых квартир и кадровом обеспечении должностей станомых приставом [24. Л. 1–33]. Например, вышневолоцкий уездный исправник 10 декабря 1916 г. уведомлялся Тверским губернским присутствием о делении Вышневолоцкого уезда на 6 станом (вместо 4 существовавших) [25. Л. 34]. Вследствие событий февраля 1917 г. реформа не была осуществлена.

Важно добавить, что одним из препятствий реализации данной реформы стала бы проблема кадров, ставшая следствием начала Первой мировой войны. Уездные исправники докладывали, что «...заведование одним приставом двумя станами в настоящее время нежелательно, так как от этого будет сильно страдать как канцелярское дело, так равно и дело по взысканию разных недоимок» [24. Л. 47].

Как следствие, существовал ряд недостатков в работе полиции, зафиксированный в документах губернских учреждений. В циркуляре от 15 апреля 1882 г. тверской губернатор обращал внимание уездных исправников на небрежное содержание арестантских при станомых квартирах, в результате чего арестанты легко могли совершить побег. Из сообщения следует, что уездные исправники при ревизиях не обращали на это внимания и зачастую даже не знали о местонахождении арестантских при станомых квартирах [26. Л. 50].

Циркуляром от 15 июля 1882 г. губернатор указывал на невнимательность уездных исправников в деле контроля над строительством, переустройством и расширением фабрик и заводов [Там же. Л. 80]. Уездные исправники были предупреждены об увольнении со службы ответственных чинов полиции в случае отступления от существовавших правил при постройке и переустройстве заводов.

В 1886 г. тверской губернатор напоминал уездным исправникам о необходимости исполнения в семидневный срок запросов от охранных отделений по проверке видов лиц, прибывающих в столицы. Градоначальники Санкт-Петербурга и Москвы сообщали губернатору, что «...некоторые из исправников Тверской губернии доставляют ответы на запросы вверенных им охранных отделений со значительными промедлениями, иногда через несколько месяцев» [27. Л. 28].

Не доставлялись своевременно и иные необходимые сведения. Например, в соответствии с циркуляром от 30 декабря 1906 г. № 6141 уездные полицейские исправники и тверской полицмейстер были обязаны ежегодно до 1 февраля предоставлять сведения об аттестации классных полицейских чиновников и начальника местной тюрьмы. Фактически эти сведения предоставлялись в разное время с большим опозданием (зачастую к концу апреля), и губернатор в декабре 1912 г. требовал точного исполнения циркуляра 1906 г. [28. Л. 39].

Циркуляр от 8 октября 1908 г. содержал информацию, что «...некоторые начальники полиции о выдающихся событиях... нападениях с целью ограбления на казенные винные лавки, почтовые учреждения, почту в пути, доносят... по прошествии значительного времени, вследствие чего доставляемые при таких условиях сведения о событиях утрачивают всякое значение оценочного материала» [29. Л. 90]. Вследствие этого предписывалось срочно доносить губернатору о таких событиях по телеграфу, предоставляя дополнительные сведения почтой [Там же].

Циркуляром от 10 сентября 1910 г. № 6234 губернатор вновь уведомлял исправников о необходимости сообщения обо всех событиях местной общественной жизни, заслуживающих особого внимания [28. Л. 12].

Однако нельзя сказать, что работа полиции была полностью неэффективной. Например, деятельность полицейских урядников была в Тверской губернии настолько активна, что предпринимались попытки ликвидации этой должности со стороны противоправительственных сил. Так, в 1884 г. Тверская губернская земская управа просила губернатора ходатайствовать перед министром внутренних дел об упразднении института урядников, объясняя это сохранением количества преступлений на прежнем уровне. Земцы утверждали, что «...безопасность населения не выиграла от урядников... кражи и другие преступления часто остаются неоткрытыми... урядники производят произвол и поборы, от которых страдают обыватели... урядники запрещали праздновать свадьбы, разгоняли хороводы, преследовали за песни, вообще вторгались тем или другим способом в такие отношения, где появление полицейской власти по меньшей мере неуместно». По их мнению, «...само название “урядник” вызвало бы недоверие к этому учреждению даже в случае изменения характера его деятельности» [30. Л. 1–4].

Губернатор перенаправил обращение в МВД, откуда прислали запрос о числе преступлений и проступков в 1877 и 1880 гг., количестве выявленных виновных по преступлениям в эти же годы, количестве допущенных урядниками нарушений. Губернский статистический комитет отвечал, что в 1877 и 1880 гг. уголовных преступлений было 640 и 644 соответственно, осужденных преступников – 568 и 570; общее число подсудимых – 13 942 и 17 450, обвиняемых – 6 052 и 8 043, подсудимых за оскорбления полицейских и других стражей порядка управления – 1 485 и 3 731 (число осужденных за такие преступления в 1876 г. было 735, в 1880 г. – 2024). Выговоры получили 76 и были уволены 47 урядников [Там же. Л. 74–75, 84]. Выдержка из статистической справки, полученной губернатором, содержит выводы: «Из всего этого видно: а) при существовании урядников число преступлений и проступков увеличилось, и наибольшее увеличение заметно в числе оскорблений низшей полицейской власти (между прочим, и самих урядников); б) процент раскрытых преступлений и проступков при урядниках остается почти как и прежде, и известно, им или суду губерния обязана небольшим повышением процента раскрытых преступлений и проступков с 43 до 46% (всего числа подсудимых)» [Там же. Л. 75 об]. Ответ подписан секретарем губернского статистического комитета В.И. Покровским, находившимся под негласным надзором полиции как неблагонадежный в политическом отношении.

Критичный по отношению к урядникам ответ был дан из-за пресечения последними противоправительственной работы, проводившейся в губернии революционными силами, что подтверждается ответами уездных полицейских исправников, которым был направлен запрос губернатора о нарушениях, производимых урядниками.

Например, ржевский уездный исправник сообщал следующее: «...уничтожение урядников, по моему разумению, будет полезно только тем исправникам, которые не хотят наблюдать за ними, а затем разным проходимцам, нигилистам и социалистам, лишенным возможности при наблюдении урядников ходить в

народ с пропагандой. Конечно, воры вообще и конокрады в особенности с уничтожением урядников воспрянут и вновь возьмутся за свое ремесло, брошенное многими по неудобству производства при урядниках» [Там же. Л. 14].

Из анализа ответов уездных полицейских исправников следует, что за 4 года действия института урядников за различные проступки им назначено 76 взысканий и по разным причинам уволены 46 человек. Сообщения уездных исправников содержат подробную информацию о нарушениях, допущенных урядниками. Следует отметить, что 56 из 76 нарушений было допущено в Бежецком уезде, из них 47 – по неисполнению служебных обязанностей и нерадивость, которые повлекли 22 денежных вычета от 1 до 5 руб., 11 выговоров, 9 замечаний, 1 арест и 4 увольнения.

Всего в губернии 25 раз урядников наказывали за пьянство (20 урядников были уволены), 77 – за неисполнение обязанностей и нерадивость (11 уволены), 9 человек уволили в связи с неспособностью исполнять обязанности, один уволен за лихоимство, двое наказаны за оскорбление частных лиц при исполнении обязанностей, один наказан за получение от крестьян в благодарность денег, один уволен за сбор с десятских денег для найма при становой квартире дежурных, один уволен и двое наказаны за неуместное вмешательство в общественные дела, один наказан за приостановление крестьянских увеселений во время праздника, один уволен за слушание, двое уволены по неблагонадежности [Там же. Л. 84–85].

Внимательное сравнение данных записки секретаря губернского статистического комитета, объявившего в числе наказанных и уволенных общим числом 123 урядников, информации, полученной от уездных полицейских исправников, докладывавших об увольнении в связи с неспособностью исполнять обязанности 9 урядников, за пьянство – 20, а по причинам, которые губернская земская управа указала как повсеместные (вмешательство в общественные дела, поборы, вызывающее поведение) – всего 4 увольнения и 6 взысканий за 4 года, и фактов наложения нескольких взысканий на одного урядника (так, в Бежецком уезде 5 урядников совершили общим числом 23 нарушения [Там же. Л. 58–63]) позволяет сделать вывод о значительном преувеличении статистиками количества нарушений урядниками законодательства, вызванном желанием упразднения этого института со стороны противоправительственных сил.

Кроме того, в 1876 и 1880 гг. количество подсудимых за оскорбления полицейских и других стражей порядка управления было не 1 485 и 3 731 соответственно (как указывал секретарь статистического комитета), а 343 и 516. Занимаясь явной подтасовкой, В.И. Покровский прибавил к числу подсудимых за оскорбления стражей порядка всех подсудимых «по прочим проступкам против порядка управления». Не были отмечены в записке увеличение с 1 298 до 2 736 количества подсудимых за преступления «против общественного благоустройства, народного здоровья и личной безопасности», увеличение с 385 до 712 количества подсудимых «по нарушениям уставов казенных управлений»,

а также значительное снижение числа подсудимых «по оскорблениям чести, угрозам, насилиям» – с 4 465 до 3 347 в 1876 и 1880 гг. соответственно [30. Л. 80].

Логично, что обращение губернского земства и подтасовка статистических сведений подтверждали эффективность работы урядников, пресекавших распространение противоправительственных настроений. Дальнейшая переписка по этому вопросу была прекращена со стороны МВД.

Необходимо отметить, что тверской губернатор в ежегодных отчетах за 1874, 1878, 1880, 1884 и 1886 гг. оповещал императора и министра внутренних дел о необходимости реформ: «...полиция зависит почти от всех других учреждений: от одних в служебном, от других в материальном отношении, не имея самостоятельности, и среди других учреждений, теряя свое значение, она преимущественно исполняет требования посторонних ведомств, обращаемые к ней нередко по таким делам, которые могли бы быть исполнены без ее содействия» [31. Л. 4 об].

Выводы

Административно территориальное деление Тверской губернии в начале XX в. необходимо было реформировать, поскольку численность населения в волостях превышала установленную законодательно более чем в два раза. Возможно, именно поэтому отхожие промыслы отвлекали из губернии к 1914 г. уже 445 000 человек, что составляло до 20% населения губернии. Многие возвращались в губернию «политически испорченными и в нравственном отношении развращенными», и оказывали соответствующее влияние на своих односельчан. Создавали дополнительную нагрузку учреждениям МВД и сосланные в губернию политические поднадзорные лица. Ходатайства тверских губернаторов прекратить высылку в губернию указанной категории лиц не были удовлетворены.

Вследствие огромных расстояний между станowymi квартирами и населенными пунктами, неудовлетворительного состояния провинциальных дорог, превышения численности населения в административно-территориальных единицах необходимо было менять структуру административно-территориального деления учреждений МВД уездного уровня, о чем уездные полицейские исправники через губернатора докладывали министру внутренних дел. Однако правительство попыталось сделать это только в октябре 1916 г. За более чем 50 лет в губернии было образовано лишь 7 новых станом к 29 имевшимся, хотя еще в 1888 г. указывалось на необходимость деления губернии на 48 станом. Последнее изменение для некоторых уездов губернии было утверждено Тверским губернским правлением в декабре 1916 г. в соответствии с законом от 23 октября 1916 г., например предполагалось увеличить с 4 до 6 количество станом Вышневолоцкого уезда.

При введении в губернии института земских начальников Тверское губернское правление имело намерение изменить границы уряднических участков для подчинения урядников только одному земскому начальнику и только одному становому приставу. Осташковским уездным исправником были своевременно предоставлены предложения по изменению границ уряднических участков с приложением мнений станомых приставом и карты-схемы. Однако Осташковский оказался в числе восьми уездов (из 12 существовавших, или 66%), административное деление системы учреждений МВД в которых не было изменено, вследствие чего урядники оказались в подчинении нескольких земских начальном.

Как следствие, существовала проблема низкого качества работы полиции. Тверские губернаторы неоднократно направляли уездным полицейским исправникам циркуляры с напоминанием о необходимости своевременного предоставления отчетов, информирования начальства о преступлениях, проявлении усердия при дознаниях и ответов на запросы вышестоящих учреждений МВД, что зачастую не исполнялось тверским полицейским аппаратом.

Вместе с тем показателем эффективной работы полицейских урядников можно считать попытку тверского земства в начале 1880-х гг. упразднить эту должность. С такими же ходатайствами выступали некоторые уездные полицейские исправники в 1888 г., но Министерство внутренних дел не удовлетворяло просьбу, поскольку прошения были вызваны желанием тверского земства избавиться от присутствия правительственных сил в лице урядников в сельской местности. Полицейские исправники предлагали упразднить урядников из-за нежелания производить надзор и нести ответственность за их работу.

В ежегодных отчетах за 1874, 1880 и 1884 и 1886 гг. тверской губернатор оповещал центральную власть о необходимости преобразования полиции, сообщал о зависимости полиции практически от всех других учреждений в служебном и материальном отношении, отсутствии самостоятельности и потере авторитета среди других учреждений. Указанные доводы не принимались во внимание.

Можно сделать вывод, что были сохранены учреждения с устаревшими функциями и структурой. Данная проблема в Тверской губернии усугублялась превышением численности населения в административно-территориальных единицах, наличием значительного количества политических поднадзорных и оттоком населения на отхожие промыслы. Предположительно, именно реформа местных учреждений и изменение административно-территориального деления, а также удовлетворение ходатайств местных учреждений и должностных лиц со стороны центральной и губернской власти могли создать предпосылки для прекращения волнений и конфликтов, которые привели к событиям февраля 1917 г.

ЛИТЕРАТУРА

1. Обзор Тверской губернии. Тверь : Тип. губернского правления, 1909. 109 с.
2. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1868. Т. 36 (1861), ч. 1. 1059 с.

3. Любина Т.И., Смирнов С.Н. Чиновничество в системе местного управления Тверской губернии в конце XIX – начале XX века: правовой статус и социокультурная характеристика / ред. Н.В. Михайлова. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2008. 248 с.
4. Адрес-календарь и памятная книжка Тверской губернии на 1895 год. Тверь : Тип. губернского правления, 1896. 192 с.
5. Адрес-календарь Тверской губернии на 1913 год. Тверь : Тип. губернского правления, 1914. 72 с.
6. Первая всеобщая перепись населения Российской империи 1897 г. СПб. : Центральный стат. комитет МВД, 1904. Т. XLIII. 286 с.
7. Обзор Тверской губернии за 1881 год. Тверь : [б. и.], 1882. 152 с.
8. Обзор Тверской губернии за 1903 год. Тверь : [б. и.], 1904. 71 с.
9. Статистический ежегодник Тверской губернии за 1903–1904 гг. Тверь : Тип. губернского земства, 1904. 251 с.
10. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1284. Оп. 223. Д. 78.
11. РГИА. Ф. 1284. Оп. 223. Д. 163.
12. РГИА. Ф. 1284. Оп. 223. Д. 129.
13. Адрес-календарь Тверской губернии на 1914 год. Тверь : Тип. губернского правления, 1914. 84 с.
14. РГИА. Ф. 1284. Оп. 194. Д. 96.
15. Дмитриева Г.Н., Середа В.Н. Тверские губернаторы. Тверь : Обл. кн.-журн. изд-во, 1996. 80 с.
16. Государственный архив Тверской области (ГАТО). Ф. 56. Оп. 1. Д. 12670.
17. Тверской край в XX веке : документы и материалы. Тверь : Тверское обл. кн.-журн. изд-во, 1995. 1907 – февраль 1917 г. 144 с.
18. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1880. Т. 53 (1878), ч. 1. 464 С.
19. ГАТО. Ф. 466. Оп. 1. Д. 5208.
20. ГАТО. Ф. 466. Оп. 1. Д. 6671.
21. ГАТО. Ф. 41. Оп. 1. Д. 224.
22. ГАТО. Ф. 466. Оп. 1. Д. 7139.
23. Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909–1917 гг. М. : РОССПЭН, 2008. 1916 год. 759 с.
24. ГАТО. Ф. 466. Оп. 1. Д. 8059.
25. ГАТО. Ф. 880. Оп. 1. Д. 4.
26. ГАТО. Ф. 558. Оп. 1. Д. 38.
27. ГАТО. Ф. 39. Оп. 1. Д. 172.
28. ГАТО. Ф. 43. Оп. 1. Д. 12.
29. ГАТО. Ф. 42. Оп. 1. Д. 277.
30. ГАТО. Ф. 56. Оп. 1. Д. 8767.
31. РГИА. Ф. 1284. Оп. 223. Д. 73.

Alexey E. Andreev, Belgorod State University (Belgorod, Russian Federation). E-mail: aae@list.ru

STUDY OF THE ACTIVITIES OF PROVINCIAL AND DISTRICT INSTITUTIONS OF THE MINISTRY OF THE INTERIOR BEFORE THE FEBRUARY REVOLUTION OF 1917 (ON THE EXAMPLE OF THE TVER PROVINCE)

Keywords: February Revolution, Ministry of the Interior, administrative-territorial division, counties, officers, Zemsky chiefs, Zemstvo. The purpose of the article is to study the work of provincial and district institutions of the Ministry of Internal Affairs in the Tver province before the February Revolution of 1917.

The resource base of this study may be divided into two groups. The first group includes published sources, which contain of the provincial Memorial Books and Address Calendars. The published province reviews are annexes to the governor's reports and contain statistical information about the province.

The second group are sources from the funds of the Russian State Historical Archive unpublished earlier and not entered scientific circulation. The most significant are the reports of the governors from the fund of the Office of the Minister of the Interior, the opinions of the governors on the draft of administrative reform, the opinion of the Tver Extraordinary Provincial Zemstvo Assembly on the need for reform of local institutions.

Archival material of the provincial level was studied in the State Archive of the Tver Region (SATR). A significant part of the documents is introduced into scientific circulation for the first time, among them correspondence for the central government and information on the activities of the provincial administration during the First World War. Documents of the funds of the Office of the Governor and the Tver Provincial Government; funds of the district police officers were also studied.

The methodological basis of the study is the principle of historicism in a comprehensive study of the local administrative institutions of the Tver province, the principles of objectivity and scientificity in the study of documents, as well as historical determinism, the result of which is the establishment of a sequence of development of cause-effect relationships of events.

The article considers the administrative-territorial division of the province as a factor that influenced the work of local institutions. As other factors that influenced the work of the institutions of the Ministry of Internal Affairs, the problems associated with seasonal work and the exile of political supervised persons to the Tver province were studied. It analyzes the actual changes in the structure of the Ministry of Internal Affairs at the county level, reviews of them by the local authorities, as well as proposals for further reform. An attempt was revealed by Tver Zemstvo to abolish the institution of police officers by contacting the governor and juggling the facts, which was proved in this article. Based on previously unpublished sources, the problem of poor division of counties into sections of zemstvo chiefs and the fact of incorrect decision-making by the provincial government is considered.

Presumably, it was the reform of local institutions and the change in the administrative-territorial division, as well as the satisfaction of the petitions of local institutions and officials by the central and provincial authorities, that could create the prerequisites for ending the unrest and conflict that led to the events of February 1917.

REFERENCES

1. Tver Provincial Government. (1909) *Obzor Tverskoy gubernii* [Overview of Tver province]. Tver: Tver Provincial Government.
2. Russia. (1868) *Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii. Sobranie vtoroe* [Complete Collection of Laws of the Russian Empire. Collection 2]. Vol. 36(1). St. Petersburg: Second Section of H.I.M. Own Chancery.
3. Lyubina, T.I. & Smirnov, S.N. (2008) *Chinovничество v sisteme mestnogo upravleniya Tverskoy gubernii v kontse XIX – nachale XX veka: pravovoy status i sotsiokul'turnaya kharakteristika* [Officialdom in the system of local government of the Tver province in the late 19th – early 20th centuries: legal status and sociocultural characteristics]. Moscow YuNITI-DANA: Zakon i pravo.
4. Tver Provincial Government. (1896) *Adres-kalendar' i pamyatnaya knizhka Tverskoy gubernii na 1895 god* [Official Directory and Memorable Book of Tver Province for 1895]. Tver: Tver Provincial Government.

5. Tver Provincial Government. (1914) *Adres-kalendar' Tverskoy gubernii na 1913 god* [Official Directory and Memorable Book of Tver Province for 1913]. Tver: Tver Provincial Government.
6. Central Statistics Committee of the Russian Ministry of Internal Affairs. (1904) *Pervaya vseobshchaya perepis' naseleniya Rossiyskoy imperii 1897 g.* [The first general census of the population of the Russian Empire in 1897]. Vol. XLIII. St. Petersburg: Central Statistics Committee of the Russian Ministry of Internal Affairs.
7. Tver Provincial Government. (1882) *Obzor Tverskoy gubernii za 1881 god* [Overview of Tver province for 1881]. Tver: [s.n.].
8. Tver Provincial Government. (1904) *Obzor Tverskoy gubernii za 1903 god* [Overview of Tver province for 1903]. Tver: [s.n.].
9. Tver Provincial Zemstvo. (1904) *Statisticheskiy ezhegodnik Tverskoy gubernii za 1903–1904 gg.* [Statistical yearbook of Tver province for 1903–1904]. Tver: Tver Provincial Zemstvo.
10. The Russian State Historical Archives (RGIA). Fund 1284. List 223. File 78.
11. The Russian State Historical Archives (RGIA). Fund 1284. List 223. File 163.
12. The Russian State Historical Archives (RGIA). Fund 1284. List 223. File 129.
13. Tver Provincial Government. (1914) *Adres-kalendar' Tverskoy gubernii na 1914 god* [Official Directory of Tver Province for 1914]. Tver: Tver Provincial Government.
14. The Russian State Historical Archives (RGIA). Fund 1284. List 194. File 96.
15. Dmitrieva, G.N. & Sereda, V.N. (1996) *Tverskie gubernatory* [Tver governors]. Tver: Obl. kn.-zhurn. izd-vo.
16. The State Archives of Tver Region (GATO). Fund 56. List 1. File 12670.
17. Borisov, E. (1995) *Tverskoy kray v XX veke: dokumenty i materialy* [Tver region in the 20th century: documents and materials]. Tver: Tverskoe obl. kn.-zhurn. izd-vo.
18. Russia. (1880) *Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii. Sobranie vtoroe* [Complete Collection of Laws of the Russian Empire. Collection 2]. Vol. 53(1). St. Petersburg: Second Section of H.I.M. Own Chancery.
19. The State Archives of Tver Region (GATO). Fund 466. List 1. File 5208.
20. The State Archives of Tver Region (GATO). Fund 466. List 1. File 6671.
21. The State Archives of Tver Region (GATO). Fund 41. List 1. File 224.
22. The State Archives of Tver Region (GATO). Fund 466. List 1. File 7139.
23. Galperina, B.D. (ed.) (2008) *Osobyie zhurnaly Soveta ministrov Rossiyskoy imperii. 1909–1917 gg. 1916* [Special journals of the Council of Ministers of the Russian Empire. 1909–1917. 1916]. Moscow: ROSSPEN.
24. The State Archives of Tver Region (GATO). Fund 466. List 1. File 8059.
25. The State Archives of Tver Region (GATO). Fund 880. List 1. File 4.
26. The State Archives of Tver Region (GATO). Fund 558. List 1. File 38.
27. The State Archives of Tver Region (GATO). Fund 39. List 1. File 172.
28. The State Archives of Tver Region (GATO). Fund 43. List 1. File 12.
29. The State Archives of Tver Region (GATO). Fund 42. List 1. File 277.
30. The State Archives of Tver Region (GATO). Fund 56. List 1. File 8767.
31. The Russian State Historical Archives (RGIA). Fund 1284. List 223. File 73.