

Андреев А.Е., кандидат исторических наук, Тверской государственный университет (Россия)

**ОЦЕНКА ГУБЕРНАТОРАМИ ПРОЕКТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ,  
РАЗРАБОТАННОГО КОМИССИЕЙ М.С. КАХАНОВА  
(на примере тверского губернатора А.Н. Сомова)**

В статье анализируется работа комиссии под руководством М.С. Каханова. Задачей комиссии была разработка проекта реформы местных административных учреждений в целях приведения их в соответствие требованиям времени. Рассмотрена деятельность комиссии, результаты ее работы и отзыв о проекте реформы опытейшего на тот период тверского губернатора А.Н. Сомова, прослужившего в этой должности более 15 лет. В исследовании были использованы как универсальные научные методы, так и специальные методы исторического исследования, определяемые спецификой поставленной проблемы и источникового материала, а именно: проблемно-хронологический метод, метод сравнительного анализа, системный метод. В процессе разработки проекта реформы правительство обратило внимание, что в нём не учитывался реакционный курс самодержавия. Состав комиссии был изменен. В результате этого процесса проект реформы значительно изменился: из него исключили положения о всесословных волостях и сельских обществах, оставили прежними права земств, усилили роль дворянства в системе местного самоуправления. Систему губернских и уездных учреждений решили сохранить. Д.А. Толстой в докладе Александру III о результатах работы Комиссии 22 февраля 1885 г. акцентировал внимание на «либеральной направленности» разработанного проекта. Проект реформы местного управления, разработанный комиссией под руководством М.С. Каханова не был реализован. Структура, функции и принципы взаимодействия административных учреждений на местах сохранялись вплоть до февраля 1917 года, события которого приближались, возможно, в том числе из-за отсутствия реформы государственного аппарата.

**Ключевые слова:** М.С. Каханов, административная реформа, губернатор А.Н. Сомов, губернские учреждения, местное управление, Кахановская комиссия, земства, кризис государственности

**DOI:** 10.22281/2413-9912-2022-06-04-16-21

Вопрос взаимодействия органов власти и местного самоуправления, независимых друга от друга в соответствии с действующим в настоящее время законодательством, актуален для работы как представительной, так и исполнительной власти в Российской Федерации. В период второй половины XIX-начала XX веков Министерством внутренних дел под руководством И.Л. Горемыкина, В.К. Плеве и П.А. Столыпина были разработаны несколько проектов реформы системы местных административных учреждений. Законопроекты, направленные на реформирование системы губернского управления, разрабатывались отдельными государственными деятелями, а также фракциями II Государственной Думы. Первая русская революция и Первая мировая война способствовали увеличению нагрузки на губернскую администрацию, внесению изменений в её кадровый состав, расширению полномочий губернатора, и, как следствие, препятствовали реализации проектов реформы местного управления.

В дореволюционный период этими вопросами занимался В.М. Гессен, опубликовавший работу «Вопросы местного управления». В советский период

историографии можно выделить работы М.М. Шумилова, который анализировал взаимоотношения губернаторов и местного общественного управления. К общеисторическим исследованиям, в которых рассматриваются вопросы местного управления, относится работа «Власть и реформы. От самодержавной к Советской России» [2] под редакцией Б.В. Ананьича. В исследовании проанализированы проекты реформ, разработанные под руководством М.С. Каханова, В.К. Плеве и П.А. Столыпина, а также предложения Н.Х. Бунге и С.Ф. Шаропова. Изменения государственного устройства рассмотрены в исследовании как альтернатива революции.

Книга «Реформы или революция? Россия, 1861-1917» [7] под редакцией В.С. Дякина содержит доклады международного коллоквиума, состоявшегося в Ленинграде в июне 1990 года. Отечественные и зарубежные историки рассмотрели общие проблемы внутренней политики Российской империи и процессы, происходившие в обществе в 1861-1917 годах. Основным вопросом дискуссии было соотношение реформы и революции в российской истории. Кроме того, в опубликованных докладах рассмотрены проблемы внутренней

политики в сфере сельского хозяйства. Представляют интерес выводы зарубежных исследователей Г. Фриза и Р. Уортмана, изучавших легитимность самодержавия среди населения.

Целью исследования является изучение проекта реформы, разработанного комиссией под руководством М.С. Каханова и отклик на него опытного в Российской империи на тот момент тверского губернатора А.Н. Сомова. Познание истории взаимодействия местной власти имеет важное теоретическое значение, результаты исследования могут быть использованы при подготовке курсов об истории государственного управления и истории тверского региона в целом для студентов учреждений высшего и среднего профессионального образования. Статья может быть интересна всем, кто интересуется развитием местного самоуправления. Кроме того, на основе выявленных закономерностей может корректироваться современная система взаимодействия между региональными органами исполнительной власти и местного самоуправления Тверской области, что свидетельствует о возможности ее практического применения.

Методология и методы исследования. Методологические подходы автора традиционно определяются принципами научной объективности, историзма и исторического детерминизма. В исследовании были использованы как универсальные научные методы, так и специальные методы исторического исследования, определяемые спецификой поставленной проблемы и источникового материала, а именно: проблемно-хронологический метод, метод сравнительного анализа, системный метод. Источниковая база исследования вполне репрезентативна и включила несколько групп исторических источников: законодательство, делопроизводственная документация, официальные справочники, периодическая печать.

Результаты исследования и их обсуждение. Решение об образовании комиссии М.С. Каханова (1881-1885 гг.) было принято после доклада Н.П. Игнатьевым 4 сентября 1881 г. о необходимости реформы системы губернского и уездного управления [6, с. 511].

Комитет министров утвердил положение о Комиссии 30 октября 1881 года, а 20 ноября 1881 года состоялось первое заседание [4, с. 181]. Обязательным условием

функционирования коллегиального органа было предоставление Комитету министров результатов работы. Целью работы было «приведение к действительному осуществлению более чем 25-летней заботы правительства о преобразовании губернского управления на началах, вполне соответствующих современным требованиям» [5, с. 354]. Первоначально в состав Комиссии входили сенаторы, проводившие в 1880-1881 гг. ревизии губерний, и некоторые высшие чиновники [6, с. 551], поддерживавшие умеренно-либеральные идеи. В Комиссии отсутствовали представители либерального земства и крестьян, хотя последние были наиболее заинтересованным в реформе сословием [1, с. 11].

Одной из задач Комиссии можно считать объединение усилий всех местных учреждений на службе правительству и соблюдению законности [5, с. 357]. Другой задачей стала разработка нового проекта устройства губернских и уездных учреждений, а также органов земского, городского и крестьянского управления, с учётом возможностей по расширению их полномочий и сокращения общего числа учреждений [6, с. 552].

Комиссия не только получала высочайшие указания и разрешения через министра внутренних дел, но и вносила через него законодательные инициативы [5, с. 356]. Министерство внутренних дел предлагало не разрабатывать проект кардинальной реформы административных учреждений, и незначительно оптимизировать систему местных учреждений для сохранения интересов власти. Кроме того, члены коллегиального органа были предупреждены о недопустимости обсуждения «посторонних вопросов», и ограничены темой местного управления при разработке проекта реформ.

В начале работы Комиссия сообщала о проблемах взаимодействия учреждений на местном уровне и несоответствии действительных полномочий нормам права [5, с. 357]. На заседании 26 апреля 1882 года из числа членов было сформировано Особое совещание для проработки вопросов перед рассмотрением на общем заседании [5, с. 360].

В середине 1883 года Особое совещание направило губернаторам перечень вопросов о состоянии местного управления и целесообразности изменений. Представляет особый интерес ответ тверского губернатора А.Н. Сомова, к концу 1883 года прослужившего в этой должности более 15

лет (с марта 1868 года), и бывшего, соответственно, одним из опытнейших губернаторов своего времени.

В предисловии к ответу А.Н. Сомов докладывал о необходимости согласования и объединения действий административных и других учреждений, например, судебных установлений. По мнению губернатора, «без этого все усилия администрации к исполнению возложенных на нее же обязанностей будут недействительны и не принесут желаемой пользы» [8, Л. 170-171 об.]. Интересен конкретный пример, приводимый губернатором: «В настоящее время администрация поставлена в такое положение, что она, подчиняясь существующим законоположением и распоряжением Высшего правительства, требует от частных лиц и учреждений исполнения тех или иных условий, при устройстве например, фабрик и заводов, при возведении построек, при исполнении разного рода обязательных постановлений городских и земских учреждений и вообще при охранении общественного спокойствия и безопасности, настаивает на исполнении своих требований, а при безуспешности настоящих возбуждает преследование. Но результатом таких действий, в большинстве случаев, бывает или совершенное освобождение судебными учреждениями преследуемых лиц от ответственности, или же присуждение штрафа, который, не стесняя преследуемого лица, предоставляет ему затем уже полную возможность продолжать дальнейшие свои действия безнаказанно. Такое параллелирование действий администрации порождает, конечно, неудовольствие в среде населения и невольно заставляет думать заинтересованных лиц, что администрация делает придирки из личных видов» [8, Л. 170-171 об.].

В ответе на вопрос о недостатках существовавшей организации низших сословных и административных учреждений губернатор отмечал проблему ослабления надзора за деятельностью этих учреждений вследствие «сокращения власти Мирowych посредников и потом разделения этой власти Положением 1874 года между уездными присутствием, исправником, и неперменным членом». Кроме того, он описывал негативные последствия непонимания учреждениями и крестьянами статей Положения от 19 февраля 1861 г. [8, Л. 176]

На вопрос о «степени несостоятельности существовавшего административного управления в уезде и необходимости установления общего уездного управления, как учреждения коллегиального, с объединением в нем всех отдельных уездных административных учреждений всех ведомств», следовал ответ о необходимости введения коллегиального управления с объединением в нём всех отдельных уездных административных управлений. Губернатор обосновал своё мнение «разбросанностью разных дел по многим присутственным местам, что отражалось вредно на производительности дел вообще и представляло серьезные неудобства, вызывало справедливые жалобы лиц, имеющих надобность в учреждениях уезда настоящего времени» [8, Л. 199 об.-200].

Утвердительно был ответ об упразднении общего присутствия полицейского управления, уездного по крестьянским делам присутствия с неперменным членом, уездного по воинским делам присутствия, распорядительного комитета и училищного совета, поскольку взамен этих и других присутствий предлагали образовать общее уездное управление [8, Л. 200 об.].

Сомов А.Н. был согласен с тем, чтобы «образовать в губернии одно смешанное по составу присутствие губернского управления, которому необходимо предоставить такие полномочия, чтобы распоряжения его и постановления были обязательны к исполнению не только для уездных управлений, но и для земских и городских учреждений» [8, Л. 213 об.].

Следует отметить, что городским и земским учреждениям планировали предоставить право обращения к Правительствующему Сенату в случае несогласия с распоряжением губернского управления, но факт жалобы не останавливал бы исполнение постановления губернского управления. По мнению А.Н. Сомова, «только при таком полномочии губернского управления и возможно надеяться на правильное и успешное ведение дел и управление в губерниях» [8, Л. 214].

Объединение губернского правления, губернского по крестьянским делам присутствия, губернского распорядительного комитета, статистического комитета, комитета общественного здравия, оспенного комитета и губернского училищного совета в губернское правление с передачей ему

всех дел было, по мнению тверского губернатора, возможно. Эффективность работы нового органа могла быть достигнута при «непременном условии образования особых отделений ... с распределением между ними предметов ведения ныне существующих Губернских правлений и других присутствий» [8, Л. 214 об.-215].

Положительным был ответ о передаче, в случае учреждения губернских правлений, в их компетенцию городских и земских дел, а также вопроса воинской повинности. Губернатору предложили дать право перевода любых дел из производства губернского управления в собственную канцелярию. Кроме того, высшему должностному лицу губернии, по мнению А.Н. Сомова, необходимо было предоставить право останавливать исполнение постановлений губернского управления, которые он мог признать незаконными или неудобными, и докладывать об этом в Правительствующий Сенат [8, Л. 217-217 об.].

Результатом работы Особого совещания стал проект «Положения об устройстве местного управления», содержащий 496 статей и 7 разделов (сельское общество, волостное управление, городское управление, полиция, уездное управление, губернское управление, порядок надзора и рассмотрения пререканий) [6, с. 556]. Раздел VI «Губернское управление» включал 101 статью (больше был только раздел V «Уездное управление» со 136 статьями) [5, с. 36].

Члены совещания предлагали реорганизовать несколько губернских учреждений в независимое от министерства внутренних дел губернское управление, подведомственное Сенату [5, с. 368-369]. Функции упраздненных учреждений собирались передать в губернское управление и его присутствие. Предполагалось разделить административные и судебные власти.

Авторы проекта реформы планировали расширить земские функции, снизить полицейскую активность местной власти, сформировать сословные сельские общества и волости. Проведение реформы должно было укрепить систему местной власти Российской империи, снизить напряжение среди крестьянства, занять земства дополнительной административно-хозяйственной работой [1, с. 15].

В процессе разработки проекта реформы правительство обратило внимание, что в нём не учитывался реакционный курс

самодержавия. Поскольку в 1881-1885 гг. только комиссия М.С. Каханова занималась вопросом реформы системы местного управления, то подвергнуть результаты её работы сомнению было проблематично. В целях обсуждения проекта, и, вероятно, для создания противоречий в деятельности комиссии, осенью 1884 г. Д.А. Толстой усилил её состав, в том числе, местными деятелями [6, с. 554] из реакционных, монархически настроенных губернаторов и предводителей дворянства [1, с. 16].

Последние выдвинули предложения, направленные на полное сохранение существовавшей системы управления. Например, группа А.Д. Пазухина предложила на уездном уровне создать участки под руководством участкового начальника (идея была реализована в законодательстве о земских начальниках), сохранить сословные крестьянские волости, заменить имущественный принцип в земском представительстве сословным.

С 5 октября 1884 г. до 11 апреля 1885 г. Комиссия на сорок одном заседании рассматривала документы, предоставленные Особым совещанием. В результате этого процесса проект реформы значительно изменился: из него исключили положения о всесословных волостях и сельских обществах, оставили прежними права земств, усилили роль дворянства в системе местного самоуправления. Систему губернских и уездных учреждений решили сохранить [6, с. 551].

Часть реакционных идей была включена в окончательный проект, но реализовать его было невозможно. Некоторые участники на завершающих заседаниях Комиссии отказывались от умеренно-либеральных идей, и выступали только против крайне реакционных инициатив. Итоговый проект Комиссии был консервативен, и, по мнению исследователей, его статьи стали базой для закона о земских начальниках от 12 июля 1889 г., «Положения о земских учреждениях» от 12 июня 1890 г. и «Городового положения» от 11 июня 1892 г. [1, с. 17].

Д.А. Толстой в докладе Александру III о результатах работы Комиссии 22 февраля 1885 г. акцентировал внимание на «либеральной направленности» разработанного проекта. Вследствие этого, император предложил «подумать, каким образом прекратить её деятельность» [6, с. 554].

28 февраля 1885 года было утверждено высочайшее повеление о закрытии

Комиссии, о котором сообщил министр внутренних дел на заседании 11 апреля. Все материалы и право дальнейших распоряжений по вопросу реализации проекта реформы передавались в МВД. Одним из показателей эффективности работы Комиссии под руководством М.С. Каханова является объём собранной и систематизированной информации о состоянии местного управления (материалы сенаторских ревизий, отзывы и ходатайства земских и городских органов, предлагаемые ими проекты реформ) за продолжительный период (с 1859 года, включая материалы комиссии Милютина) [5, с. 362-364].

Выводы. Проект реформы местного управления, разработанный комиссией под руководством М.С. Каханова не был реализован. Структура, функции и принципы взаимодействия административных учреждений на местах сохранялись вплоть до февраля 1917 года, события которого приближались, возможно, в том числе из-за отсутствия реформы государственного аппарата.

Подводя итоги, можно предположить, что реализация этого проекта реформы дала бы лучший результат, чем сохранение

устаревшей системы управления губерний. В период Первой русской революции правительство готово было пойти на определённые реформы управления, но после спада революционного движения вновь придерживалось реакционного курса.

Следует отметить, что ограничение власти руководителя государства и внедрение в государственный аппарат коллегальных форм управления приводили в России к ослаблению института власти. В сложившихся условиях это влекло дезорганизацию, приводившую к большей централизации и усилению личной власти [4, с. 205]. Общество и власть ждали реформ, но правительство предполагало, что, отказавшись от части своих прав, в дальнейшем придётся идти на очередные уступки. Кроме того, император понимал невозможность дальнейшего усиления местного административного аппарата. Вероятно, решением проблемы могли быть расширение административно-хозяйственных функций земских и городских учреждений, оптимизация системы местного управления, повышение точности, определенности, и качества реализации надзорных функций.

#### Список литературы

1. Большов В.В. Кахановская комиссия (1881-1885) (К вопросу о внутренней политике самодержавия первой половины 90-х гг. XIX в): Дис. ... канд. ист. наук / В.В. Большов. М., 1978. 201 с.
2. Власть и реформы. От самодержавной к Советской России / Б.В. Ананьич, Р.Ш. Ганелин, В.М. Панеях. - М.: ОЛМА-ПРЕСС Экслибрис, 2006. - 734 с.
3. Данилов А.А. Политические реформы в России на рубеже XX-XXI вв. в свете исторического опыта страны // История и историки: Историографический вестник РАН. 2005. М., 2006. С. 205
4. Земская и городская избирательные системы // Гражданин. Выборы. Власть. № 1. 2014. С. 175-184;
5. Корф С.А. Очерк исторического развития власти надзора и административной юстиции в России. Т.1. / С.А. Корф. СПб.: Типография Тренке и Фюсно, 1910. 536 с.;
6. Отечественная история. История России с древнейших времен до 1917 г. Т. 2. Д.-К. М.: Большая российская энциклопедия, 1996. 656 с.;
7. Реформы или революция? Россия, 1861-1917. Материалы международного colloquium историков, 4-7 июня 1990 г. / В. С. Дякин. - СПб.: Наука, 1992. - 394 с.
8. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1282. Оп. 2. Д. 14

#### GOVERNORS' ASSESSMENT OF THE ADMINISTRATIVE REFORM PROJECT DEVELOPED BY THE COMMISSION OF M.S. KAKHANOVA (ON THE EXAMPLE OF THE TVER GOVERNOR A.N. SOMOV)

The article analyzes the work of the commission headed by M.S. Kakhanova. The task of the commission was to develop a project for the reform of local administrative institutions in order to bring them into line with the requirements of the time. The activities of the commission, the results of its work and the review of the reform project by the most experienced Tver governor A.N. Somov, who served in this position for more than 15 years. The study used both universal scientific methods and special methods of historical research, determined by the specifics of the problem posed and source material, namely: the problem-chronological method, the method of comparative analysis, the systematic method. In the process of developing the draft reform, the government drew attention to the fact that it did

not take into account the reactionary course of the autocracy. The composition of the commission has been changed. As a result of this process, the reform project changed significantly: provisions on all-estate volosts and rural societies were excluded from it, the rights of zemstvos were left the same, and the role of the nobility in the local self-government system was strengthened. It was decided to keep the system of provincial and district institutions. D.A. Tolstoy, in his report to Alexander III on the results of the work of the Commission on February 22, 1885, focused on the «liberal orientation» of the developed project. The project of local government reform, developed by the commission under the leadership of M.S. Kakhanov was not implemented. The structure, functions and principles of interaction between local administrative institutions were preserved until February 1917, the events of which were approaching, perhaps due to the lack of reform of the state apparatus.

**Keywords:** M.S. Kakhanov, administrative reform, governor A.N. Somov, provincial institutions, local government, Kakhanovskaya commission, zemstvos, crisis of statehood.

### References

1. Bolshov V.V. (1978). Kakhanovskaya Commission (1881-1885) (On the issue of the internal policy of the autocracy in the first half of the 90s of the XIX century): dis. ... cand. ist. nauk / V.V. Bolshov. M., 201 s.
2. Vlast' i reformy. Ot samoderzhavnoj k Sovetskoj Rossii [Power and reforms. From autocratic to Soviet Russia] (2006) / B.V. Anan'ich, R.SH. Ganelin, V.M. Paneyah. - M.: OLMA-PRESS Ekslibris, 2006. 734 s.
3. Danilov A.A. (2006) Politicheskie reformy v Rossii na rubezhe XX-XXI vv. v svete istoricheskogo opyta strany [Political reforms in Russia at the turn of the XX-XXI centuries. in the light of the country's historical experience] // Istoriya i istoriki: Istoriograficheskij vestnik RAN. 2005. M., 2006. s. 205.
4. Zemskaya i gorodskaya izbiratel'nye sistemy [Zemstvo and city electoral systems] // Grazhdanin. Vybory. Vlast'. № 1. 2014. s. 175-184.
5. Korf S.A. (1910) Oчерк istoricheskogo razvitiya vlasti nadzora i administrativnoj yusticii v Rossii. [Essay on the historical development of the power of supervision and administrative justice in Russia] T.1. / S.A. Korf. SPb.: Tipografiya Trenke i Fyusno, 1910. 536 s.
6. Otechestvennaya istoriya. Istoriya Rossii s drevnejshih vremen do 1917 g. [Domestic history. History of Russia from ancient times to 1917] T. 2. D-K. M.: Bol'shaya rossijskaya enciklopediya, 1996. 656 s.
7. Reformy ili revolyuciya? Rossiya, 1861-1917. Materialy mezhdunarodnogo kollokviuma istorikov, 4-7 iyunya 1990 g. [Reform or revolution? Russia, 1861-1917. Materials of the international colloquium of historians, June 4-7, 1990] / V. S. Dyakin. - SPb.: Nauka, 1992. 394 s.
8. Rossijskij gosudarstvennyj istoricheskij arhiv (RGIA). [Russian State Historical Archive (RSHA)] F. 1282. Op. 2. D. 14

### Об авторе

**Андреев Алексей Евгеньевич** — кандидат исторических наук, преподаватель кафедры государственного и муниципального управления, Тверской государственный университет (Россия), E-mail: aae@list.ru

**Andreev Aleksei Evgenievich** — Ph.D. in History, Lecturer at the Department of State and Municipal Administration of the Institute of Economics and Management, Tver State University (Russia), E-mail: aae@list.ru