



## ОТЕЧЕСТВЕННАЯ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ИСТОРИЯ

УДК 94 (47). 081

### ПОДГОТОВКА ЗЕМСКОЙ РЕФОРМЫ: ПРОЕКТЫ П. А. ВАЛУЕВА (МАРТ–ИЮЛЬ 1862 ГОДА)

Е. Н. Морозова

Саратовский государственный университет  
E-mail: morozovaen@mail.ru

Статья посвящена истории появления Главных начал земской реформы от 2 июля 1862 г. На основе анализа архивных и опубликованных источников доказываем, что П. В. Валуйев рассматривал земскую реформу как составную часть проекта «правительственного конституционализма».

**Ключевые слова:** земство, земские учреждения, органы местного самоуправления, проекты реформ, П. А. Валуйев, Н. А. Милютин, Комиссия о губернских и уездных учреждениях, Первоначальный очерк, Особое совещательное собрание.

#### Preparation of Zemstvo Reform: P. A. Valuev's Projects (March–July, 1862)

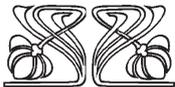
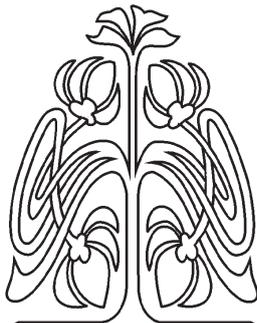
Е. N. Morozova

The paper considers the history of the appearance of the Fundamental Beginnings of the zemstvo reforms of July 2, 1862. Basing on the analysis of the archive and published sources it is proved that P. V. Valuev viewed zemstvo reform as part and parcel of the project of "Governmental Constitutionalism".

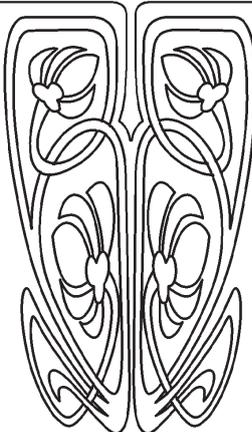
**Key words:** zemstvo, zemstvo institutions, organs of local self-government, reform projects, P. A. Valuev, N. A. Milyutin, Committee (Commission) on gubernia and uezd institutions, First Draft, Special consultative meeting.

Феномен российского земства принадлежит к тем глобальным междисциплинарным проблемам, которые привлекали и привлекают внимание отечественных и зарубежных ученых (историков, правоведов, политологов, социологов). Но между тем в истории земских учреждений есть ряд сюжетов, весьма сложных и малоизученных, которые связаны с разработкой концепции земской реформы. Обращение к этой проблеме дает возможность, с одной стороны, заполнить имеющуюся лакуну в земствоведении, а с другой – поставить под сомнение целый ряд стереотипов. В частности, во многих исследованиях «архитектором» земской реформы считается П. А. Валуйев<sup>1</sup> Для того чтобы выявить действительную роль П. А. Валуйева в подготовке земской реформы, необходимо проследить историю возникновения Главных начал от 2 июля 1862 г., которые были созданы на основе проекта, представленного министром внутренних дел.

Как показали исследования автора настоящей статьи, приоритет в разработке земской реформы принадлежит Комиссии о губернских и уездных учреждениях во главе с Н. А. Милютиным<sup>2</sup>. К апрелю 1861 г. (времени отставки Н. А. Милютина и вступления П. А. Валуйева в должность главы министерства внутренних дел) Комиссия разработала проект коренной реформы местного управления, где земские учреждения составляли неотъемлемую его часть. В указанном проекте были разработаны структура, принципы строительства органов самоуправления (выборность, гласность, сменяемость депутатов, всеобщность), четко очерчены компетенция, степень и пределы самостоятельности, указаны источники финансирования земских учреждений. Но следует заметить,



НАУЧНЫЙ  
ОТДЕЛ





что первая модель земского самоуправления разрабатывалась одновременно с подготовкой крестьянской реформы.

После отмены крепостного права изменяется общественно-политическая ситуация, характеризующаяся не только сменой правительственного курса, но и изменением общественной атмосферы. В начале 1860-х гг. эйфория подготовительного периода постепенно сменяется скепсисом и разочарованием – слишком разительным оказывается контраст между общественными ожиданиями и результатами реформаторской деятельности. Как считают исследователи, атмосфера общественного недовольства, выступления крестьян и негативное отношение помещиков к крестьянской реформе, пожары 1862 г. в Петербурге, так страшно пугавшие правительственную элиту<sup>3</sup>, восстание в Польше, сплотившее общество «на почве патриотизма», заставили правительство поторопиться с введением земской реформы<sup>4</sup>. Однако эта проблема представляется более сложной, нежели кажется на первый взгляд. Действительно, многие дворянские собрания в начале 1860-х гг. не только выступали с требованиями дальнейших реформ в сфере судопроизводства, гласности, расширения выборного начала в самоуправлении, но и ходатайствовали о введении центрального представительства в той или иной форме. Поднимала на своих страницах проблемы создания высшего представительного органа и пресса, в частности «Отечественные записки»<sup>5</sup>.

Безусловно, правительство не могло не учитывать обстановки, сложившейся в стране. С одной стороны, указанные факторы безусловно влияли на позицию правительства, но с другой – необходимость реформирования земского самоуправления лежала прежде всего в сфере начатых преобразований в местном управлении, предпринятых командой реформаторов во главе с Н. А. Милютиным, которые требовали своего логического завершения. Вместе с тем нельзя забывать и о важнейшем вопросе, более всего волновавшем правительство в период реализации крестьянской реформы, – введении нового управления земскими повинностями, которое должно быть возложено на органы земского самоуправления.

П. А. Валуев, возглавивший министерство внутренних дел и Комиссию о губернских и уездных учреждениях, оказался «между сциллой и харибдой». С одной стороны, общественное мнение в лице либерального дворянства и прессы требовало дальнейшего углубления реформ; с другой – часть консервативной бюрократии, «оппозиция», которая, по словам Н. А. Милютина, «еще более ярилась и заметно овладевала мыслями царя», стремилась лишь к паллиативным преобразованиям на период реализации крестьянской реформы<sup>6</sup>.

Вместе с тем П. А. Валуев имел свой взгляд на организацию власти в России. О наличии собствен-

ной программы у нового министра внутренних дел пишут В. В. Гармиза и В. Г. Чернуха, отмечая, что с его именем связана «история правительственного конституционализма»<sup>7</sup>. Здесь закономерно возникает вопрос, какое место в проектах П. А. Валуева занимали преобразования в сфере земского самоуправления. Ответ на этот вопрос поможет дать ряд источников. Первый их пласт исходил от самого министра внутренних дел (записки П. А. Валуева на имя Александра II, его доклад от 8 марта 1862 г. в совете министров, его дневники, «Очерк положения о губернских и уездных земских учреждениях»); второй – от Комиссии о губернских и уездных учреждениях («Соображения об устройстве земско-хозяйственного управления» и доклад «Об устройстве хозяйственно-распорядительного управления в губерниях и уездах»), причем документы Комиссии датируются 10–12 марта 1862 г.; третий – от Особого совещательного собрания под председательством вел. кн. Константина Николаевича (апрель–июнь 1862 г.)

В докладе от 8 марта 1862 г. П. А. Валуев весьма взвешенно и осторожно излагает свои взгляды на проблемы административной децентрализации (деконцентрации власти), в рамках которой должны быть переданы дела «из непосредственного ведения коронных инстанций в ведение инстанций общественных или сословных»<sup>8</sup>. В документе отчетливо прослеживаются колебания министра внутренних дел по вопросу о сословности или всеобщности будущих органов самоуправления. Однако здесь очевидно и кредо Валуева, которое будет неизменным во всех его проектах: общественные учреждения должны находиться под «сохраняемым и ограждаемым правительственным надзором»<sup>9</sup>.

В записке «О внутреннем состоянии России» от 26 июня 1862 г. на имя императора П. А. Валуев более настойчив: он заявляет, что российское правительство в постреформенный период «оказалось в изоляции»<sup>10</sup>. Причины этой изоляции Валуев видел как в попытках «стеснить права и влияние правительства», так и в «самодержавном полномочии»<sup>11</sup>. Эти сентенции министра внутренних дел отчетливо показывают, что он был знаком с книгами французского историка А. де Токвиля, чьи идеи о правительственной централизации и административной децентрализации являлись предметом жарких дискуссий в 1850–1860-х гг. в России. Однако в отличие от Токвиля, который видел административную децентрализацию в оптимальном соотношении центральной власти и местного самоуправления<sup>12</sup>, П. А. Валуев усматривал ее в создании общегосударственного представительства. В июньской записке он доказывал, что первый шаг, сделанный с «проектом земско-хозяйственных учреждений», явно недостаточен и «аналогичную попытку необходимо сделать и в центральной администрации»<sup>13</sup>.

Таким образом, можно говорить о различном понимании Н. А. Милютиным и П. А. Валуевым



организации власти. Для Милютина земские учреждения являлись составной и необходимой частью местного управления. В представлениях же П. А. Валуева они были неким фундаментом, позволявшим укрепить вертикаль власти, что он видел прежде всего в реформе Государственного совета. Последней посвящено значительное количество публикаций<sup>14</sup>, поэтому в статье будет рассматриваться только та часть, которую П. А. Валуев непосредственно увязывал с созданием нижней палаты Государственного совета – съезда государственных гласных. По проекту палата состояла из 181 человека. В основу ее формирования были положены два принципа – выборности и назначения от короны. Подавляющее число депутатов (101 человек) составляли представители земств, избравшиеся на губернских земских собраниях. К числу избранных относились 32 депутата от национальных окраин (Сибири, Войска Донского, Прибалтики, Кавказа), 18 человек – от крупных городов. По назначению от короны в состав Съезда включались только 30 гласных<sup>15</sup>. Председатель и два вице-председателя Съезда государственных гласных назначались императором<sup>16</sup>. Все дела, поступавшие из нижней палаты, должны были рассматриваться в верхней палате – общем собрании, в котором с правом голоса участвовали 16 человек из Съезда государственных гласных – 2 вице-председателя и 14 депутатов, избранных по весьма краткому списку (из 20 лиц).

Своей основной задачей П. А. Валуев считал реформу Государственного совета, земская же реформа должна была стать неким дополнением к преобразованиям в центральном представительстве, ибо губернские земские собрания должны были играть ведущую роль в формировании нижней палаты будущего парламента. Поэтому П. А. Валуев планировал одновременное введение местного и общегосударственного представительства. В дневниковой записи от 26 ноября 1863 г. он подчеркивал: «Кончил и подписал записку, составленную мною по делу о земских учреждениях, в которых и приурочиваю к ним вопрос о преобразовании Государственного совета. Записка служит как бы предисловием к составленному мной проекту»<sup>17</sup>.

Вопросы центрального представительства разрабатывались П. А. Валуевым одновременно с разработкой проектов земской реформы. В вышеупомянутом докладе от 8 марта 1862 г. он впервые изложил в самом общем виде собственные взгляды на организацию земского самоуправления, лишь обозначив свою позицию по кардинальным, по его мнению, проблемам. Вместе с тем в докладе отчетливо прослеживается полемическая составляющая, направленная против милютинских проектов. П. А. Валуев обратил внимание на принципы формирования избирательной системы, предметы ведения земских учреждений, степень и пределы самостоятельности хозяйственно-распорядительных органов.

Валуев упрекал Н. А. Милютина в том, что тот намеревался строить земские органы на принципе сословности при равном представительстве от сословий. Одновременно П. А. Валуев критиковал и территориальный принцип избирательной системы, могущий устранить извечное «историческое основание нынешних сословных подразделений»<sup>18</sup>. В конечном итоге он предлагал соединить оба принципа воедино, положив в основу имущественный ценз<sup>19</sup>. Здесь же Валуев в завуалированной форме выдвигал идею введения активного и пассивного избирательного права: «Надлежит определить со всей предусмотрительностью не только права избрания, но и условия избираемости, в особенности в отношении к представителям сельских сословий»<sup>20</sup>. Даже по этим замечаниям очевидно, что предложенная система избирательного права с неизбежностью вела к созданию дворянских земств.

Сердцевину полномочий органов земского самоуправления министр внутренних дел видел в земских повинностях, «которые составляют самый существенный предмет ведомства будущих земско-хозяйственных учреждений»<sup>21</sup>.

В докладе от 8 марта П. А. Валуев сформулировал свое представление о пределах власти и степени самостоятельности органов земского самоуправления: «Предоставить в кругу их ведомства, наибольшую, по возможности, самостоятельность и свободу действий»<sup>22</sup>. Далее следовало, на первый взгляд, весьма либеральное замечание о том, что эти учреждения «не должны быть ограничены значением инстанций, постоянно испрашивающих разрешения власти высшей или ожидающей ее указаний для направления своих действий»<sup>23</sup>. Однако эта фраза плохо сочеталась с заключением доклада, где четко определялись пределы самостоятельности органов местного самоуправления. В отличие от Н. А. Милютина, настаивавшего на широкой самостоятельности общественных учреждений, Валуев «взвешивал ее в гомеопатических дозах»: «Доля участия в административных делах должна быть точно определена и сообразна с общими условиями и потребностями государственного управления»<sup>24</sup>.

В целом анализ доклада от 8 марта 1862 г. свидетельствует о том, что П. А. Валуев не был детально ознакомлен с той работой, которая велась в подведомственном ему учреждении<sup>25</sup>. Практически одновременно с докладом Валуева появились документы, исходящие из Комиссии о губернских и уездных учреждениях, в которых была продолжена разработка концепции земской реформы: «Соображения об устройстве земско-хозяйственного управления», обсужденные в общем присутствии Комиссии 10 и 12 марта, а также доклад «Об устройстве хозяйственно-распорядительного управления в губерниях и уездах» от 10 марта 1862 г.

«Соображения» несли в себе многое из того, что было разработано Комиссией при Н. А. Ми-



лютине. Это относилось к определению земских дел и выделению губерний и уездов как самостоятельных хозяйственных единиц, имеющих свои земские дела, которые должны быть вверены местному самоуправлению в лице земских учреждений<sup>26</sup>. В «Соображениях» определялись полномочия земских учреждений. Из доклада Комиссии от 10 марта 1862 г. следовало, что из компетенции губернской администрации изымались местные хозяйственно-распорядительные дела. Все это привело бы к ликвидации целого ряда губернских учреждений: приказов общественного призрения, строительных и дорожных комиссий, чьи функции по проекту передавались новым хозяйственно-распорядительным и административно-полицейским учреждениям<sup>27</sup>.

Влияние милютинских идей о широкой степени самостоятельности чувствовалось и в определении существа, степени и пределов власти. В документе подчеркивалось, что земским учреждениям должна быть предоставлена «действительная и самостоятельная власть в заведовании делами местного интереса» (курсив мой. – Е. М.)<sup>28</sup>. В «Соображениях» указывалось, что пока земские учреждения действуют только в рамках местных интересов, «нет надобности в участии правительственной власти в прямом вмешательстве и влиянии на ход дел»<sup>29</sup>. Тезис о самостоятельности органов земского самоуправления неоднократно повторялся на страницах документа. Комиссия подчеркивала, что проверка и контроль распоряжений земских учреждений «должны принадлежать самому земству, самому обществу губернии или уезда»<sup>30</sup>.

Но в указанных документах Комиссии наряду с очевидной преемственностью с идеями Н. А. Милютин появились и новые положения. Прежде всего был сделан акцент на местном и общественном характере земских учреждений: они не могли «ни входить в ряд правительственных губернских или уездных инстанций», ни «иметь в своем подчинении какие-либо из правительственных мест». Отсюда следовал очевидный вывод о наделении земских органов самоуправления правами частного юридического лица: «Заведывание земскими делами уездов и губерний должно быть вверено самому населению уезда и губернии, на том основании, как хозяйство частное предоставляется распоряжению частного лица, хозяйство общественное – распоряжению самого общества» (курсив мой. – Е. М.)<sup>31</sup>.

Именно это положение и приведет к определению того статуса земских учреждений, который заранее был обречен на конфликт с государственной администрацией.

При сохранении принципа выборности в земские учреждения, разработанного еще при Н. А. Милютине, в «Соображениях» четко формулировались принципы и обоснование трехкуриальной избирательной системы. Здесь отмечалось, что ни территориальный, ни сословный принципы

в чистом виде не подходят для России. Эта же идея прослеживалась и в докладе П. А. Валуева, о котором шла речь выше. В «Соображениях» указывалось, что сословное деление «не согласно с характером земских учреждений», а территориальный принцип не может быть осуществлен вследствие разнообразия природных условий Отечества. Отсюда появляется идея разделения избирателей на три съезда (курии) – «класс землевладельцев частных, не входящих в состав обществ, общества городские и общества сельские» (курсив мой. – Е. М.)<sup>32</sup>. В основу формирования первых двух избирательных собраний были положены принципы всесословности и имущественного ценза. В «Соображениях» отмечалось, что «избирательные собрания создаются без различия сословий, но с ограничением известными условиями личного и имущественного положения»<sup>33</sup>. Исследователи справедливо отмечают, что имущественный ценз на участие в земских делах становится определяющим началом всей земской избирательной системы<sup>34</sup>. Отправной точкой имущественного ценза являлась ценность высшего подушного надела. В первой курии члены Комиссии пытались примирить интересы крупных, средних и мелких собственников, определив достаточно низкий поземельный ценз, равный 50 высшим подушным наделам<sup>35</sup>. Для владельцев торгово-промышленных предприятий имущественный ценз был несколько выше – 15 тыс. рублей серебром, что, по мнению Комиссии, было адекватно ценности, равной 100 высшим подушным наделам<sup>36</sup>.

Для лиц с образованием предусматривались значительные льготы, как это было в милютинских проектах: для лиц с высшим образованием ценз уменьшался в 5, а для сельского духовенства – в 15 раз. К числу новшеств относилось наделение правом голоса арендаторов, заключивших арендные соглашения не менее чем на 6 лет. Безусловно, речь шла о крупных арендаторах, ибо для них определялся весьма высокий поземельный ценз – 250 подушных наделов.

Особое внимание Комиссия уделила избирателям второй курии, пытаясь защитить интересы собственников в малых городах, «бедных населением и средствами». К избирательным урнам допускались домовладельцы: в уездных городах с недвижимой собственностью, оцененной не менее чем в 1 тыс. рублей, в губернских – не менее 3 тыс. рублей. Избирательное право распространялось на купцов первой и второй гильдий<sup>37</sup>.

В «Соображениях» отмечались значительные трудности в формировании третьего избирательного собрания. Здесь представительство крестьян не могло быть реализовано через цензовые механизмы<sup>38</sup>. Свои выводы Комиссия обосновала тем, что в русской деревне нет различий в имущественных интересах вследствие практического отсутствия «частной недвижимой собственности». Поэтому для сельских общин Комиссия предложила коллективное право избрания, которое могло



осуществляться двумя способами – образовать собрания из выборных волостных сходов или из волостных старшин и сельских старост.

Нет нужды доказывать, что второй способ избрания не отражал и не мог отражать интересов всей массы крестьян. Кстати, даже при обсуждении в Государственном совете этот способ формирования третьего избирательного съезда был отвергнут членами высшего законосовещательного органа России.

Интересно отметить, что в «Соображениях» не делается различий между активным и пассивным избирательным правом, на чем настаивал в своих проектах П. А. Валуев. Комиссия подчеркивала, что «едва ли удобно было допустить, что тот, кто неспособен избирать, может быть избранным» и только «избирающие могут быть избраны»<sup>39</sup>.

«Соображения» предусматривали, как, собственно, и все проекты либерального дворянства, обеспечение руководящей роли дворянства в органах самоуправления как «класса более образованного и развитого» и «до известной степени пользовавшегося и доселе политическими правами и уже несколько опытного в гражданской жизни». Квоты были таковы: предполагалось избирать одного гласного (здесь впервые по отношению к депутатам появился термин «гласный») от курии уездных землевладельцев на каждые 2 000 высших подушных наделов; от городского съезда – одного гласного на 200 домовладельцев в городах с населением менее 10 000 человек, в прочих – от 300 домовладельцев. От третьей курии крестьяне избирали одного гласного от 4 000 высших подушных наделов. Но во второй и третьей куриях разрешалось избрание гласных и из числа уездных землевладельцев.

В «Соображениях» срок полномочий гласных был ограничен тремя годами, так как, по мнению Комиссии, именно он давал возможность депутатам «основательно познаться с веряемым им делом», а общественному мнению – оценить эффективность их деятельности на этом посту.

Общественный характер будущих земских органов проявлялся в том, что гласным не полагалось жалованья, служебных прав и преимуществ, ибо они представляли «собой не должностных лиц, но только членов общества, временно собирающихся для выражения общественного мнения»<sup>40</sup>.

В «Соображениях» Комиссии, так же как и в миллютинском проекте, сохранились прежняя двухуровневая структура земских учреждений и названия: для распорядительных органов – земские собрания, исполнительных – земские комитеты. При этом исчезло общее наименование земских органов – «губернское и уездное земские присутствия».

Губернское земское собрание формировалось из гласных уездного собрания (от 4 до 6 гласных в зависимости от величины уезда), причем в их

числе обязательно должны быть один–два человека из числа членов уездного земского комитета<sup>41</sup>.

В «Соображениях» была сделана попытка разграничить полномочия губернских и уездных земских учреждений<sup>42</sup>. Однако это положение весьма сложно было реализовать на практике, что признавалось самими членами Комиссии, ибо «ни на деле, ни в законе не существовало разделения имущества и повинностей между уездом и губернией», зависящих от многообразия местных условий. Комиссия предложила единственный, по ее мнению, возможный выход: предоставить это разграничение губернскому земскому собранию, а в «некоторых особенно важных случаях – правительственной администрации»<sup>43</sup>.

В проектах Комиссии большое внимание уделялось одному из важнейших принципов строительства местного самоуправления – принципу гласности, когда документация земских учреждений, представляющая общий интерес для населения, «должна быть непременно публикуема во всеобщее сведение»<sup>44</sup>.

Таким образом, в «Соображениях» Комиссии о губернских и уездных учреждениях был представлен свой вариант земской реформы, связанный во многих своих положениях с предложениями Н. А. Миллютина. Эта преемственность видна прежде всего в структуре земских учреждений, в определении их компетенции, в предоставлении широкой самостоятельности в круге дел, определенных законом. В то же время в этом проекте очевидны существенные различия, заключавшиеся в иной системе избирательного права, и главное, в противопоставлении земских учреждений правительственной власти как органов общественных, являвшихся выразителями общественного мнения.

Как уже отмечалось, Валуев детально не был ознакомлен с работами Комиссии, доказательством чему служит его дневниковая запись от 9 марта 1862 г.: «Я потребовал проект положения о земско-хозяйственных учреждениях, составленный под руководством Соловьева. Принялся за переделку и распорядился созывом Комиссии на завтрашнее число» (курсив мой. – Е. М.)<sup>45</sup>. И следующий проект являл собой симбиоз идей министра внутренних дел и «Соображений» Комиссии.

П. А. Валуев, ознакомившись с документами Комиссии, внес в них существенные коррективы в соответствии со своими взглядами, высказанными в докладе от 8 марта 1862 г. Так появился «Очерк положения о губернских и уездных земских учреждениях» (далее – «Первоначальный очерк») <sup>46</sup>, который был представлен П. А. Валуевым совету министров 15 марта<sup>47</sup>. Главные замечания министра сводились к изменениям в избирательной системе. Трехкуриальная система была в «Первоначальном очерке» сохранена, однако Валуев внес такие поправки, которые резко усилили ее сословную окраску. Если в «Соображениях» Комиссии первое избирательное собрание называлось собра-



нием «уездных землевладельцев», то в «Первоначальном очерке» появилось громоздкое уточнение – «сословие дворян и поземельных собственников, не принадлежавших ни к местному дворянству, ни к составу местных волостных обществ». За второй курией осталось название «собрание городских обществ»; третья курия стала называться курией «волостных крестьянских обществ». Из двух возможных вариантов избирательной системы для третьей курии, предложенных Комиссией, Валуев остановился на втором, где выборы уездных гласных проходили на сходе волостных старшин и сельских старост (ст. 19).

Таким образом, для первых двух курий предполагались прямые выборы в уездное собрание, для крестьян – косвенные двухстепенные выборы<sup>48</sup>. Имущественный ценз, предложенный Комиссией, был сохранен. По первой курии в «Первоначальном очерке» сохранились льготы для лиц с высшим образованием и священнослужителей (ст. 13, 16, 19).

В «Первоначальном очерке» был введен возрастной ценз – избирателями не могли быть лица моложе 25 лет. Кроме этого существовал и гендерный ценз – женщины не имели права самостоятельно участвовать в выборах, их интересы представляли уполномоченные мужчины – близкие родственники. В проекте был очерчен также круг лиц, которые не допускались к выборам, – находившихся на момент выборов под следствием или судом и уже судимых.

Главным новшеством в избирательной системе, внесенным по настоянию П. А. Валуева, являлись различия в активном и пассивном избирательном праве – не каждый избиратель мог быть избранным. В первой курии могли быть избраны все 5 категорий избирателей. Появились ограничения в составе избираемых по второй курии. Права избрания были лишены домовладельцы. Пассивное право предоставлялось чинам городского управления и представителям первых трех категорий от первой курии (ст. 23). В «Первоначальном очерке» устанавливался и ценз несовместимости, который заключался в том, что лица, занимающие должности в государственной администрации, не могли избираться в качестве гласных.

Предметы ведения земских учреждений были сформулированы так же, как и в «Соображениях» Комиссии. К компетенции органов местного самоуправления относились: распоряжение капиталами, имуществами и денежными сборами земства; устройство и содержание принадлежащих земству зданий, сооружений и путей сообщения, причисленных «по особо составленному расписанию к разряду губернских или уездных»; меры по обеспечению народного продовольствия; заведование благотворительными заведениями; управление делами взаимного обязательного страхования; меры по развитию торговли и промышленности; исполнение потребностей воинского и граждан-

ского управления; раскладка податных сборов на основании узаконений или особых распоряжений правительства.

В валуевском «Первоначальном очерке» отчетливо видна тенденция (несмотря на громкие заявления автора о широкой самостоятельности земств в кругу вверенных им дел) усиления власти государственной администрации над органами земского самоуправления. Круг действий земских учреждений был ограничен пределами губернии и уезда. Земства получили права юридического лица – возможность приобретать имущество, заключать договоры, предъявлять гражданские иски (ст. 3–5), но они не могли вмешиваться в дела, не принадлежавшие к разряду земских, а также находящиеся в компетенции правительственных, сословных и общественных властей (ст. 6–7).

Валуев стремился усилить власть губернаторов над органами местного самоуправления. По ст. 43 начальник губернии утверждал земские сметы и раскладки с правом их приостановления, если найдет их «противными закону»; губернатору принадлежала прерогатива разделения повинностей и путей сообщения на губернские и уездные. По ст. 58 он получал возможность присутствовать на губернском земском собрании с правом совещательного голоса. (В уезде такое же право получал уездный исправник). Ст. 49 делала власть губернатора над земством почти безграничной, ибо он мог приостановить *«исполнение всякого постановления земских учреждений, если признает это постановление противным законам или общим пользам государства»* (курсив мой. – Е. М.). Такая расплывчатая формулировка давала возможности для ее широкого толкования, тем самым отдавая земства под контроль губернаторской власти.

Таким образом, проект Валуева, в отличие от предположений Н. А. Милютин, создавал дворянские земства с участием городской верхушки и сельской администрации под строгой опекой властных структур. Видимо, так Валуев стремился избежать нежелательных последствий при выборах в съезд государственных гласных, куда не могли бы проникнуть неугодные элементы. Но, тем не менее, органы самоуправления строились на буржуазных принципах выборности, всесословности, имущественного ценза, гласности, сменяемости депутатов.

После рассмотрения «Первоначального очерка» 15 марта 1862 г. в совете министров этот документ по требованию Александра II был передан на обсуждение Особому совещательному собранию под председательством вел. кн. Константина Николаевича, в состав которого должны были войти главноуправляющий Вторым отделением Е. И. В. канцелярии М. А. Корф, главноуправляющий министерства путей сообщения и публичных зданий К. В. Чевкин, управляющий министерством финансов М. Х. Рейтерн, управляющий министерством государственных имуществ А. А. Зеленой



(есть другое написание фамилии – Зеленый), министр юстиции В. Н. Панин и П. А. Валуев. Факт созыва Особого совещательного собрания был, видимо, вызван возражениями вел. кн. Константина Николаевича по проекту министра внутренних дел, ибо в дневниках Валуева содержится упоминание о ходе заседания совета министров, где, по его словам, вел. кн. «нападал на все то, что одобрял неделю тому назад»<sup>49</sup>.

Как очевидно из «Проекта журнала совещательного собрания 1862 года» (писарская копия с карандашными поправками П. А. Валуева), состоялось всего 5 заседаний (14, 18 и 25 апреля и 16 и 23 мая)<sup>50</sup>. За этот короткий срок из 78 статей 38 было изменено и введено 7 новых статей<sup>51</sup>. Думается, что участники совещательного собрания недооценивали на первых порах значение земских учреждений, лишь позже осознав их действительную роль, о чем свидетельствуют более поздние замечания М. А. Корфа по валуевскому проекту земской реформы<sup>52</sup>.

Внимание привлекают прежде всего изменения, внесенные Особым совещательным собранием в избирательную систему. Изменения касались как внешней ее формы, так и содержания. В ст. 11 понятие «сословие дворян» было заменено на понятие «дворяне-землевладельцы». Далее в первой курии, с одной стороны, из списка возможных избирателей были исключены лица, имевшие льготный ценз – духовенство и лица с высшим образованием. С другой стороны, список избирателей был пополнен мелкими земельными собственниками, могущими составить полный имущественный ценз и голосовать через уполномоченных. Такое право получили «уполномоченные от дворян», владевших от 5 до 100 средними подушными наделами, и уполномоченные от «землевладельцев-недворян», чьи владения составляли от 20 до 200 средних подушных наделов, или имевших недвижимость на сумму не менее 2 тыс. рублей. Особое совещательное собрание повысило имущественный поземельный ценз в 2 раза для всех категорий избирателей по первой курии: для землевладельцев-дворян с 50 высших до 100 средних подушных наделов; для землевладельцев-недворян – со 100 высших до 200 средних подушных наделов; для арендаторов – с 250 высших до 400 средних подушных наделов<sup>53</sup>.

Новой была ст. 14, которая указывала, что «право голоса дается без различия, находится ли земля в собственности владельца, или отведена в постоянное пользование крестьян, или сдана в аренду». Из этого числа исключались лишь земли, которые были выкуплены на основании выкупной сделки.

Принципы выборов для второй курии оставались неизменными, а в третьей курии один гласный избирался не от 4 высших, а от 6 средних подушных наделов. Так же как и в первом случае, общая площадь земельных угодий практически оставалась прежней<sup>54</sup>. Следует заметить, что из-

бирательная система была довольно сложной и несовершенной, так как не учитывала качества и ценности земли, а также особенностей тех районов, где практически отсутствовали помещичье землевладение и освобожденное крепостное крестьянство, на что позже обратил внимание Н. А. Милютин.

Так же как и в «Первоначальном очерке», Особое совещательное собрание сохранило различия между активным и пассивным избирательным правом.

По первой курии избираться могли все представители, имеющие указанный поземельный ценз. Но этого права были лишены арендаторы и лица, владеющие торгово-промышленными предприятиями стоимостью в 15 тыс. рублей или с годовым оборотом в 6 тыс. рублей.

По второй курии в гласные могли быть избраны купцы первой и второй гильдии, владельцы недвижимой собственности, оцененной не менее чем в 6 тыс. рублей. Пассивным правом обладали выборные чины городского управления, члены первой курии (кроме арендаторов и уполномоченных от мелкого землевладения).

По третьей курии, так же как и в «Первоначальном очерке», пассивное право имели представители сельской и волостной администрации. Вместе с тем был расширен круг представителей первого избирательного собрания, которые могли избираться в гласные от третьей курии.

Незначительные изменения Особое совещательное собрание внесло в структуру земских учреждений. Распорядительные органы получили название уездных и губернских земские управ. Именно оно и сохранилось в Положении 1864 г. Совещательное собрание пришло к выводу, что в уездном земском собрании должен председательствовать не уездный предводитель дворянства, а «один из членов по назначению правительства» (ст. 30). Без изменений остались принципы формирования уездной управы, состоявшей из 6 уездных гласных (утверждаемых губернатором) во главе с уездным предводителем дворянства. По такому же принципу строились и губернские распорядительные органы (ст. 34): вместо губернского предводителя дворянства в губернском земском собрании в роли председателя должен выступать «один из местных землевладельцев по назначению государя», губернский же предводитель дворянства оставался главой исполнительного органа.

На важнейший вопрос компетенции земских учреждений Особое совещательное собрание обратило менее всего внимания. Лишь более посторонным стало определение сферы деятельности органов самоуправления, которая определялась как «заведывание собственно земско-хозяйственными делами, т. е. относящимися к местным хозяйственным нуждам и пользам каждой губернии и уезда». В ст. 2 (п. 6) термин «меры к развитию торговли и промышленности» был заменен на «попечение» – понятие крайне расплывчатое,



которое позже войдет и в Положение о земских учреждениях 1864 г. В целом предметы ведения были сформулированы лишь в общих чертах. Не был определен и важнейший вопрос о финансовых средствах земских учреждений.

Собрание пыталось убрать из «Первоначального очерка» любое упоминание о возможности вмешательства земства в дела государственной власти. По ст. 38 этого проекта земство имело право предоставлять «высшему правительству сведения и заключения по предметам государственных потребностей, до местных интересов касающихся». Слова «по предметам государственных потребностей» были исключены и появились новые – «ходатайство по сим предметам» (курсив мой. – Е. М.), – что кардинально изменило смысл статьи, ибо ходатайства могли касаться лишь местных интересов (ст. 40).

Строгий контроль губернаторской власти над земскими учреждениями Особым совещательным собранием был сохранен и даже усилен: «Губернатор, в случае явного бездействия земских учреждений, или неисполнения ими правительственных распоряжений по отправлению различного рода повинностей, делает им напоминания и побуждает их к должному исполнению, а затем, в случае безуспешности напоминаний, властен приступить к непосредственным исполнительным распоряжениям на счет земства». «*Определение случаев*», когда «губернатор признает необходимым пользоваться этим правом, *остаётся на полной его ответственности*» (курсив мой. – Е. М.). Это в совокупности со ст. 9, по которой губернатор мог приостановить исполнение любого постановления земских учреждений в случае признания его «противным законам или общим пользам государства», создавало возможности для абсолютного произвола губернаторской власти. Очерчивая пределы власти земских учреждений, Особое совещательное собрание не позаботилось о том, как оградить права земства от возможных незаконных притязаний администрации. Таким образом, в рамках закона должны были действовать только земства, а губернаторы – полагаться лишь на свое собственное усмотрение. Правда, собрание исключило ст. 58 «Первоначального очерка», по которой губернатор и уездный исправник могли принимать участие в земских собраниях с совещательным голосом.

Вариант проекта земской реформы, представленный Особым совещательным собранием, был утвержден императором в качестве Главных начал 2 июля 1862 г.

В заключение можно сказать, что П. А. Валуев не рассматривал земскую реформу в качестве отдельного преобразования: для него создание земских учреждений являлось составной и неотъемлемой частью реформы центрального представительства, создание которого он выдвигал в качестве первоочередной задачи, стоявшей перед Россией. В валуевских проектах очевидна прием-

ственность с той моделью земского самоуправления, которая была создана при Н. А. Милютине. «Первоначальный очерк» являл собой симбиоз идей П. А. Валуева и «Соображений» Комиссии о губернских и уездных учреждениях. При этом нельзя не отметить существенных разногласий, в основе которых лежало разное представление об организации власти в России.

В. В. Гармиза справедливо писал, что эволюция взглядов Валуева шла в сторону «все большего ограничения прав земства». Но весьма спорным представляется его умозаключение, что этот процесс являлся отражением точки зрения Валуева на «земство как учреждение государственное». О непримиримом противоречии валуевских проектов и общественной теории самоуправления писал и С. Я. Цейтлин<sup>55</sup>. Авторы вышеприведенных высказываний смешивают вопрос об усилении контроля и надзора за земскими учреждениями с вопросом об их предполагаемом статусе. Для Валуева земские учреждения с преобладанием дворянства и привлечением верхушки города и деревни должны были являть тот фундамент, который позволил бы сформировать Съезд государственных гласных из благонадежного большинства. Однако правительство отказалось и от коренной реформы местного управления Н. А. Милютин, и от валуевских идей преобразования центральной власти. Из них была вычленена лишь та часть, которая относилась к хозяйственно-распорядительному управлению на местах. В этом заключался корень будущих противоречий между российским земством и местными и центральными властями, так как земским учреждениям с самого начала было уготовано место подле них. И дело заключалось не столько в том, что Валуев был сторонником государственной или общественной теории самоуправления, сколько в самой постановке вопроса. Коль скоро земские учреждения были выделены из общей администрации и поставлены рядом с ней, то сама логика подсказывала Валуеву даровать земским учреждениям права частного юридического лица, тем самым ограждая правительственную администрацию от вмешательства земства в дела государственного управления.

## Примечания

- <sup>1</sup> См.: Гармиза В. В. Подготовка земской реформы 1864 г. М., 1957. С. 145; Porter Th. The Development of Political Pluralism in Late Imperial Russia: Local Self-government and the Movement for a National Zemstvo Union. 1864–1917. Washington, 1990. P. 25.
- <sup>2</sup> Подробнее см.: Морозова Е. Н. У истоков земской реформы. Саратов, 2000.
- <sup>3</sup> См.: Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел: в 2 т. М., 1961. (далее – Валуев П. А. Дневник). Т. 1. С. 172–173; Никитенко А. В. Моя повесть о самом себе и о том, чему свидетель я в жизни был. Записки и дневник. 1804–1877: в 2 т. 2-е изд. СПб., 1904–1905. Т. 2. С. 38–41.



- 4 См.: *Попов И. П.* Тверское выступление 1862 г. и его место в событиях революционной ситуации // *Революционная ситуация в России*. М., 1974. С. 272–273; *Веселовский Б. Б.* История земства за сорок лет : в 4 т. СПб., 1909. Т. 3. С. 8–9; *Пирумова Н. М.* Земское либеральное движение. Социальные корни и эволюция до начала XX века. М., 1977.
- 5 *Китаев В. А.* «Отечественные записки» в идейной борьбе начала 60-х годов XIX века // «Эпоха Чернышевского». М., 1978. Сб. 7. С. 170–172.
- 6 См.: Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 869. Оп. 1. Д. 1149. Л. 41.
- 7 Предложения и проекты П. А. Валуева по вопросам внутренней политики (1862–1866 гг.). Публ. В. В. Гармизы // *Исторический архив*. 1958. № 1. С. 138–139; *Чернуха В. Г.* Внутренняя политика правительства царизма с середины 60-х до начала 80-х гг. XIX в. М., 1978. С. 22. Вызывает сомнение отнесение В. В. Гармизой второй записки Валуева «О внутреннем положении России» к 1864 г. Автор публикации считает, что этот документ был написан Валуевым между 1 января и 1 ноября 1864 г., т. е. между опубликованием Положений земской и судебной реформ. Однако в записке Валуев отмечал, что «новоучрежденное земство с первых шагов начинает выражать недоверие и готово порицать правительство, чтобы потом может быть ему противодействовать» (см.: Предложения и проекты П. А. Валуева... С. 148). Первые земские учреждения в 18 губерниях начали действовать лишь с 7 февраля 1865 г. (См.: *Веселовский Б. Б.* История земства... Т. 3. С. 47–48). Слова Валуева по поводу «новоучрежденного земства», «которое с первых шагов начинает выражать недоверие», могут относиться лишь к тому периоду, когда земские – исполнительные и распорядительные – органы уже были созданы. Следовательно, записка П. А. Валуева «О внутреннем положении России» может быть датирована не ранее чем 1865 г.).
- 8 *Валуев П. А.* О положении работ в Комиссии, высочайше учрежденной для составления проектов преобразования губернских и уездных учреждений. Доложено в Совете министров 8 марта 1862 г. Б. м.; Б. г. С. 11. (Ранее, 22 февраля, этот доклад был представлен императору.)
- 9 Там же. С. 12.
- 10 Предложения и проекты П. А. Валуева... С. 141–143.
- 11 *Валуев П. А.* Дневник. Т. 1. С. 324–325.
- 12 См.: *Исаев С. А.* Алексис Токвиль и Америка его времени. СПб., 1993. С. 82.
- 13 Предложения и проекты П. А. Валуева... С. 141–143.
- 14 См.: *Цейтлин С. Я.* Земская реформа // *История России в XIX веке*. Б. м., Изд-во «Бр. Гранат», б. г. Т. 3. С. 219–220; *Чернуха В. Г.* Правительственная политика в отношении печати. 60–70-е годы XIX века. Л., 1989. С. 38–49; *Хандорин В. Г.* Проконституционные проекты представителей либеральной бюрократии 60-х – начала 80-х годов XIX века : автореф. дис. ... канд. ист. наук. Новосибирск, 1998.
- 15 См.: *Вестник права*. 1905. № 9. С. 237–240.
- 16 См.: *Цейтлин С. Я.* Земская реформа. С. 219.
- 17 *Валуев П. А.* Дневник. Т. 1. С. 257, 352. Эта записка, по словам Валуева, была возвращена ему Александром II «без помет», «с сердцем», ибо была императору «неприятна» (Там же. С. 259, 261).
- 18 Доклад П. А. Валуева 8 марта 1862 г. С. 9.
- 19 Там же.
- 20 Там же.
- 21 Там же. С. 4.
- 22 Там же. С. 10.
- 23 Там же.
- 24 Там же. С. 11–12.
- 25 В составе валуевской Комиссии, по данным, приведенным в «Исторической записке», числилось 27 человек (Историческая записка о ходе работ по составлению и применению положения о земских учреждениях. Б. м., 1888–1889. С. 2). Однако анализ протоколов ее заседаний показал, что из указанного числа активно в ее работе участвовало 15 человек: С. Р. Жданов, Я. А. Соловьев, К. К. Грот, К. И. Марченко, А. Д. Шумахер, Е. Пеликан, В. А. Татаринов, Д. Н. Толстой, Н. Н. Стояновский, Н. Н. Колесов, С. И. Зарудный, А. А. Бобринский, П. С. Лебедев, Н. И. Второв, П. Н. Даневский. Из них 10 человек (включая восьмерых членов бывшей Комиссии Н. А. Милютин) принадлежали к представителям либеральной бюрократии, включая лиц, к которым Валуев относился крайне отрицательно, в частности Я. А. Соловьева. Он числил его своим идейным противником, обвиняя «во вредных связях» с либеральным кружком вел. кн. Константина Николаевича (*Валуев П. А.* Дневник. Т. 1. С. 317, 248). Из новых членов Комиссии привлекают внимание А. Д. Шумахер и В. А. Татаринов. А. Д. Шумахер, ближайший помощник Н. А. Милютина в Хозяйственном департаменте, – один из тех, кто проводил реформу самоуправления в Петербурге, и будущий «отец» реформы городского самоуправления 1870 г. (см.: *Вестник Европы*. 1894. № 4). В. А. Татаринов – государственный контролер, специалистом в области государственных финансов (см.: *Зайончковский П. А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. С. 189).
- 26 Труды Комиссии о губернских и уездных учреждениях : в 2 ч. Ч. 2, кн. 1–4; Земские учреждения. СПб., 1863. Кн. 2. С. 3, 5–6.
- 27 Доклад № 2 «Об устройстве хозяйственно-распорядительного управления в губерниях и уездах» Комиссии о губернских и уездных учреждениях от 10 марта 1862 г. Б. м., Б. г. С. 109.
- 28 См.: Труды Комиссии... С. 19–20.
- 29 Там же.
- 30 Там же. С. 20–21.
- 31 Там же. С. 22.
- 32 Там же. С. 27–28.
- 33 Там же. С. 35.
- 34 См.: *Лантева Л. Е., Шутов А. Ю.* Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. М., 1999. С. 41.
- 35 См.: Труды Комиссии... Ч. 2, кн. 2. С. 31–32.
- 36 Там же. С. 34.
- 37 Там же. С. 36.
- 38 См.: *Лантева Л. Е., Шутов А. Ю.* Указ. соч. С. 60.



- <sup>39</sup> Труды Комиссии... Ч. 2, кн. 2. С. 38.  
<sup>40</sup> Там же. С. 41, 49, 53.  
<sup>41</sup> Там же. С. 42–43.  
<sup>42</sup> Там же. С. 44.  
<sup>43</sup> Там же. С. 44–45.  
<sup>44</sup> Там же. С. 50–51.  
<sup>45</sup> *Валуев П. А.* Дневник. Т. 1. С. 152.  
<sup>46</sup> В фонде Ф. П. Корнилова хранится печатный список «Первоначального очерка» с правками П. А. Валуева на Особом совещательном собрании (см.: Отдел рукописей Российской национальной библиотеки (далее – ОР РНБ). Ф. 379. Ф. П. Корнилов. Д. 209).  
<sup>47</sup> См.: ОР РНБ. Ф. 379. Ф. П. Корнилов. Оп. 1. Д. 209.  
<sup>48</sup> Косвенными выборами считаются такие, когда «вопрос об избрании решают не граждане, а избранные ими лица» (см.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 2 т. / под ред. Б. А. Страшуна. М., 1995. Т. 2. С. 17).  
<sup>49</sup> *Валуев П. А.* Дневник. Т. 1. С. 164.  
<sup>50</sup> См.: ОР РНБ. Ф. 379. Ф. П. Корнилов. Оп. 1. Д. 210. В дневниках Валуева указывается на проведение еще одного, последнего заседания 13 июня 1862 г. (см.: *Валуев П. А.* Дневник. Т. 1. С. 176).

- <sup>51</sup> См.: ОР РНБ. Ф. 379. Ф. П. Корнилов. Оп. 1. Д. 209.  
<sup>52</sup> Судя по скупым дневниковым записям П. А. Валуева, он был крайне недоволен совещанием, отмечая его «медленный, трудный и нередко беспорядочный ход», где сам автор «был в лихорадке от постоянного напряжения мыслей и нервов». См.: *Валуев П. А.* Дневник. Т. 1. С. 163.  
<sup>53</sup> В. В. Гармиза считает, что эти изменения уменьшили число избирателей в первой курии, повысив долю крупнопоместного дворянства. Он полагает, что повышение ценза вело к общему сокращению числа гласных (см.: *Гармиза В. В.* Подготовка земской реформы... С. 190). Однако этот вывод, основанный на анализе абсолютных величин, весьма спорен. Средние надельные составляли 0,75% высших, поэтому абсолютное увеличение с 2 000 высших до 3 000 средних подушных надельных, от которых полагался один гласный в уездное собрание, на самом деле привело бы к тому, что общая площадь представляемой одним гласным земли оставалась бы практически прежней, превышая старый ценз примерно на 2–3%.  
<sup>54</sup> См.: ОР РНБ. Ф. 379. Ф. П. Корнилов. Оп. 1. Д. 209.  
<sup>55</sup> См.: *Гармиза В. В.* Подготовка земской реформы... С. 190–200; *Цейтлин С. Я.* Земская реформа. С. 207.

УДК 340.12(091) "19–20"

## СТАНОВЛЕНИЕ ТЕОРИИ КООПЕРАТИВНОГО СОЦИАЛИЗМА В США, ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЕ И РОССИИ (XIX – начало XX века)

И. Н. Коновалов

Саратовская государственная юридическая академия  
E-mail: i.n.konovarov@mail.ru

В статье рассматривается проблема становления теории «кооперативного социализма» в США, странах Западной Европы, России в XIX – начале XX в. Автор приходит к выводу, что все региональные теории «кооперативного социализма» основывались на кооперации как универсальном средстве преобразования капиталистического общества в социалистическое.

**Ключевые слова:** регион, трансформация, теория «кооперативного социализма».

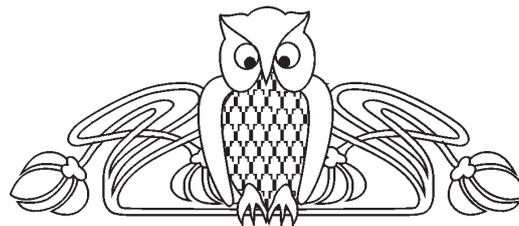
### Theory Cooperation Socialism in the United States, West and Russia at the XIX and the Beginning XX Centuries

I. N. Konovarov

In this article the author examines the problem of regional aspects of «cooperation socialism» theory transformation in the United States, the West, the Russia at the of XIX and the beginning of XX century and concludes that the present teachings became the foundation of transformations of capitalism in the socialism.

**Key words:** region, transformation, «cooperation socialism» theory.

В истории политических учений важное место занимает исследование взглядов представителей кооперативного социализма как на



государство и политику в целом, так и на коренное преобразование действующего экономического строя с помощью кооперации в частности. В настоящее время интерес к теории «кооперативного социализма» вызван еще и поиском оптимальной экономической модели, кризисным состоянием финансовой и хозяйственной системы.

Первые кооперативы в виде рабочих потребительских обществ возникли в конце XVIII в. в Англии и в дальнейшем получили широкое распространение во всех странах Западной Европы и в США. Состав потребительских кооперативов формировался здесь из фабричных рабочих, которые стремились к удешевлению предметов потребления. Иная картина наблюдалась в Германии и Франции. В этих странах кооперативное движение зарождалось в деревне.

Почти одновременно с появлением первых кооперативов в начале XIX в. возникла и теория «кооперативного социализма». Ее основателями были Шарль Фурье и Роберт Оуэн. Они рассматривали создание самоуправляющихся сельскохозяйственных общин как способ борьбы