

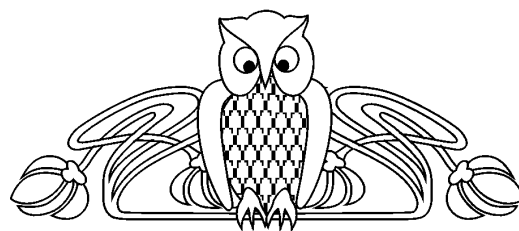


УДК 94 (47). 081

## БОРЬБА ВОКРУГ ВАЛУЕВСКОГО ПРОЕКТА ЗЕМСКОЙ РЕФОРМЫ: ЗАМЕЧАНИЯ М. А. КОРФА И Г. А. ЩЕРБАТОВА

Е. Н. Морозова

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



Статья тематически связана с публикацией автора в «Известиях Саратовского университета». Новая серия. Сер. История. Международные отношения. 2012. Т. 12, вып. 4. Она посвящена обсуждению валуевского проекта земской реформы представителями либеральной бюрократии: М. А. Корфом и Г. А. Щербатовым.

**Ключевые слова:** земство, земские учреждения, органы местного самоуправления, проект земской реформы, П. А. Валуев, Г. А. Щербатов, М. А. Корф, избирательная система, пределы самостоятельности земских учреждений.

### The Struggle around Valuev's Project of Zemstvo Reform: Suggestions by M. A. Korf and G. A. Sherbatov

Е. Н. Morozova

The paper is thematically linked to the author's paper in «Newsletter of Saratov University». New Series. Ser. History. 2012. Vol. 12, iss. 4. It focuses on the discussion of Valuev's project of Zemstvo Reform by the representatives of liberal bureaucracy M. A. Korf and G. A. Sherbatov.

**Key words:** zemstvo, zemstvo institutions, organs of local self-government, reform project, P. A. Valuev, G. A. Sherbatov, M. A. Korf, electoral system, limited independence of Zemstvo establishments.

Завершающий этап подготовки земской реформы начинается со 2 июля 1862 г., утверждением Главных начал и заканчивается 1 января 1864 г. принятием Положения о земских учреждениях. П. А. Валуев продолжает разработку концепции земской реформы, не оставляя своих надежд на реализацию своего проекта «правительственного конституционализма». В марте 1863 г. Комиссия о губернских и уездных учреждениях представила проекты Положений о губернских и уездных учреждениях и временных правил по заведыванию земскими повинностями, народным продовольствием и общественным призрением до составления новых уставов по этим предметам<sup>1</sup>.

Что же касается концептуальных новшеств, то новый проект немногим отличался от исправленного Первоначального очерка, утвержденного Александром II в качестве Главных начал<sup>2</sup>. В избирательную систему был внесен ряд поправок, не имеющих принципиального значения: первая курия получила название курии «уездных землевладельцев», третья – стала именоваться курией «волостных и сельских обществ». По проекту поземельный ценз уже не исчислялся самостоятельно по каждой губернии в соответствии с

величиной подушных наделов, а указывался в специальной росписи, составленной для каждого уезда. Поземельный ценз уполномоченных должен был составлять не менее 1/20 поземельного ценза для дворян-землевладельцев. Проект сохранил увеличенный (двойной) поземельный ценз для землевладельцев-недворян и в четыре раза увеличенный – для арендаторов. Вновь в первую курию, как и в Первоначальном очерке, были включены представители духовенства<sup>3</sup>.

Наиболее важные поправки были приняты в сфере пассивного избирательного права. Его лишались владельцы торгово-промышленных предприятий и арендаторы, не принадлежавшие к потомственному дворянству<sup>4</sup>. Ст. 40 вводила ценз «несовместимости»<sup>5</sup>, запрещавшая избирать лиц, занимавших должности на государственной службе. Вместе с тем, пассивное право получили лица, занимавшие должности мирового посредника или мирового судьи в течение трех лет<sup>6</sup>.

Кроме указанных вопросов, наибольшие споры в Комиссии о губернских и уездных учреждениях вызвал вопрос о степени и пределах самостоятельности земских учреждений. Он был поднят известным правоведом С. И. Зарудным, который заявил о необходимости введения «определенных правил», регулирующих отношения земства с коронной администрацией. Комиссия ввела в проект «правила касательно наблюдения правительственной власти» и «разрешения этих разногласий»<sup>7</sup>. По постановлениям земства, которые требовали утверждения правительственной власти, отзывы губернатора должны были быть сообщены в течение недели, отзывы министра внутренних дел – в течение двух месяцев. По ст. 11 земские учреждения получали важное право приносить жалобы на неправильные действия губернатора и высших административных учреждений в Сенат<sup>8</sup>. Эта статья создавала условия для ограничения произвола местных властей и впоследствии породила огромное количество жалоб и ходатайств земств различных губерний в высший судебный орган.

В отличие от предыдущих периодов, на завершающем этапе подготовки земской реформы, правительство обращается к общественному мнению. Законопроект передается на обсуждение дворянских собраний; сам министр внутренних дел пишет ряд статей, разъясняющих суть Поло-



жения о земских учреждениях<sup>9</sup>. Исследователи видят определенное противоречие в том, что предположения дворянских собраний и дискуссии в прессе не нашли отражения в проекте земской реформы<sup>10</sup>. Думается, что это обращение к общественному мнению имело целью не столько выявить его позиции, сколько повлиять на него и сформировать благоприятное отношение общества к новой реформе.

Валуевский законопроект вызвал целый шквал критики, в том числе и в правительственных сферах, отражая ту внутреннюю борьбу, которая велась на всем протяжении подготовки реформ в местном управлении.

В рамках небольшой статьи невозможно рассмотреть все замечания на проект П. А. Валуева. В качестве объекта исследования избрано два документа: «Отношение главноуправляющего Вторым отделением собственной Его Императорского Величества канцелярии» М. А. Корфа<sup>11</sup> и «Записку Петербургского предводителя дворянства» кн. Г. А. Щербатова<sup>12</sup>. Первый документ избран потому, что вокруг него возникла некая легенда. «Отношение» Корфа привлекало внимание исследователей, но, на мой взгляд, представление о нем, как о яром противнике сословности, проявившемся в критике валуевского проекта, является собой род исторического мифа. Второй документ, принадлежавший перу Г. А. Щербатова, в исторической литературе еще не подвергался анализу. Более известны его выступления по поводу Положения о земских учреждениях на заседаниях Государственного совета.

М. А. Корф был участником Особого совещательного собрания в апреле – мае 1862 г. Но тогда его замечания (судя по принадлежавшим ему оттискам Первоначального очерка) не носили существенного характера и касались лишь частных вопросов<sup>13</sup>. В преамбуле «Отношения» М. А. Корф объяснял появление своих вторичных замечаний новизной и трудностью дела, по которому ни в практике других государств, ни в общественном мнении, ни в науке «не образовалось еще почти ни одного твердого убеждения или начала»<sup>14</sup>. Но думается, что суть заключалась в другом: для Корфа, да и для других участников Особого совещательного собрания, введение самоуправления казалось им вопросом не столь важным, как некоторые из Великих реформ. Сам автор, собственно, об этом и заявляет на начальных страницах документа: «Работа эта по объему и по сложности не может равняться с приготовляемыми уставами судопроизводства или законоположениями 1861 года о крестьянах» (курсив наш. – Е. М.)<sup>15</sup>.

Произведение М. А. Корфа написано в стиле бюрократических бумаг того времени и начинается с похвал «истинно-просвещенным взглядам» Валуева и его Комиссии. Автор утверждает, что «главные основания» проекта, создававшие местное самоуправление на широких началах, «должны оставаться неприкосновенными». Но несмотря

на заверения автора, что его замечания касаются лишь «частностей и подробностей», критика Корфа коснулась всех сторон Положения о земских учреждениях: избирательного права, компетенции и пределов самостоятельности органов земского самоуправления<sup>16</sup>.

Большинство исследователей и представителей общества того времени считали, что предлагаемые Корфом изменения в составе первой курии характеризуют его как активного противника сословности. Об этом писал Г. А. Джаншиев, называя Корфа в числе «наиболее решительных противников сословного начала»<sup>17</sup>. Этой же точки зрения придерживался советский историк В. В. Гармиза, отмечая, что «поправки Корфа» последовательно проводили идею устранения «всяких элементов сословного начала», и «означали отказ от принципа сословности». Правда, пытаясь примирить ее с марксистскими позициями, он старается доказать, что «отказ от сословного принципа в данном случае не означал разрыв с помещичьим классом, а, наоборот, более полное выражение его классовых интересов»<sup>18</sup>. Об «анти-сословности» корфовской электоральной системы пишет и А. Ю. Шутов<sup>19</sup>.

Действительно, некоторые заявления Корфа, казалось бы, дают основания отнести его к противникам сословности. Критикуя Валуева, он отмечает, что выборный принцип, положенный в основу избирательной системы, носит сословный характер. Избирательная система построена так, что «преобладание... будет принадлежать классу наиболее самостоятельному и образованному»<sup>20</sup>. Но Корфа в этом случае волновала не столько действительная необходимость ликвидации сословности, сколько предполагаемая негативная реакция «на сословное начало» в обществе<sup>21</sup>.

Однако после высокопарных фраз о недопустимости сословного принципа идет тонкое замечание, которое многое объясняет в сложных электоральных построениях Корфа: «Посему, может быть было бы удобнее достигнуть означенной цели иным путем»<sup>22</sup>.

Какой же иной путь предлагал Корф? В курии уездных землевладельцев он предложил ввести различия в поземельном цензе для «владельцев такой земли, на которой существует заселение или заведено правильное хлебопашество», и для владельцев пустошей, лесной или степной земли. Для первых поземельный ценз должен быть уменьшен, для вторых – увеличен. Далее, по мнению главноуправляющего, следовало лишить права голоса арендаторов, в то же время увеличив число избирателей за счет собственников, имевших на землях уезда дома, дачи, чья стоимость оценивалась не ниже 15 тыс. рублей. Лица, имевшие недвижимую собственность, оцененную не менее чем в 1 тыс. рублей, получали право участия через уполномоченных. Увеличение круга избирателей должно было произойти и за счет так называемых *capacités* с пониженным избирательным цензом, к



которым он относил постоянно живущих в уезде лиц, «занимающих и занимавших должности мировых судей и мировых посредников, членов земских учреждений, предводителей и депутатов дворянства, городских голов», также лиц с высшим образованием<sup>23</sup>. Вместе с тем, Корф предлагал ограничить число уполномоченных, посылаемых от мелких собственников в избирательные собрания<sup>24</sup>.

Анализ корфовского «электорального порядка» показывает, что, по сути дела, это была лишь скрытая попытка увеличить дворянское представительство в органах местного самоуправления. Во-первых, с понижением поземельного ценза для собственников, владеющих заселенными землями, расширялся круг дворян-землевладельцев, имевших право голоса в первой курии; во-вторых, их численность возрастала и с предоставлением права голоса владельцам домов и дач. Кстати сказать, денежный ценз в 15 тыс. рублей был равен по стоимости 100 подушным наделам; в-третьих, категория сараситэ также состояла в основном из дворян; в-четвертых, предлагая ограничить число уполномоченных, Корф добивался того, чтобы мелкие собственники «своим численным влиянием не перевешивали влияния богатых и образованных землевладельцев, вследствие чего и сами гласные, собранием избранные, не утрачивали бы свой настоящий характер представителей крупного и среднего землевладения» (курсив наш. – Е. М.).

Корф, упрекая Валуюва за то, что ст. 22 проекта дает мелким собственникам «слишком явное и не на чем не основанное преимущество» перед крупными владельцами, предлагал поистине драконовскую меру: увеличить имущественный ценз «вдвое или даже втрое», а в расчет принимать «только имущество лиц, действительно прибывших для избрания уполномоченных»<sup>25</sup>. Вследствие подобных изменений мелкие собственники практически были лишены права участия в выборах. В-пятых, исключая из состава избирателей арендаторов, Корф уменьшал в первой курии число недворян. Он прозорливо предвидел расширение арендных отношений, что привело бы к увеличению в дальнейшем избирателей других сословий в первой курии<sup>26</sup>.

Таким образом, все декларации Корфа о ликвидации сословности являли миф, и первая курия превратилась бы в курию крупного и среднего дворянского землевладения.

Однако П. А. Валуюв, в отличие от многих апологетов Корфа, отчетливо видел, что предложение последнего о замене «сословного различия различием земель заселенных и незаселенных» немногим отличается от постановлений проекта, ибо большинство «населенных земель принадлежит дворянам»<sup>27</sup>.

Валуюв, понимая, что все предложения Корфа имеют те же цели, что и его проект, но носят более замаскированный характер, согласился на

введение категории сараситэ, но с исключением из их числа лиц, окончивших высшие учебные заведения<sup>28</sup>.

Некоторые исследователи земства ставили Корфу в заслугу ликвидацию второй, городской курии, рассматривая этот факт как дальнейшее стремление к ликвидации сословности и переходу к территориальному принципу формирования земских учреждений<sup>29</sup>. Такая точка зрения основывается на высказывании М. А. Корфа, который заявлял, что создание особой городской курии насаждает сословность и поддерживает разъединение сословий, ибо «города в России представляют собой искусственно созданные единицы»<sup>30</sup>. Но в действительности его заботил пониженный имущественный ценз для городских жителей, который был в 30 раз меньше, чем имущественный ценз для уездных собственников: «Установление для городских обывателей особого избирательного ценза... повело бы для обеих сторон несправедливости»<sup>31</sup>.

В целях восстановления «попранной справедливости» Корф предлагал «большой части городов» вовсе «не давать отдельного от уезда представительства» и крупных городских собственников, в частности, купцов первой гильдии, имеющих недвижимость на сумму не менее 15 тыс. рублей, включить в состав избирателей первой курии. Купцы второй гильдии должны были участвовать в выборах через уполномоченных. Иную систему он предусматривал для «губернских и других крупных городов», а также для двух столиц, где образовывались «отдельные выборные участки» из представителей крупной собственности»<sup>32</sup>.

Возражая Корфу, П. А. Валуюв совершенно справедливо замечал, что пониженный ценз для городов введен прежде всего потому, что «при бедности многих городов возвышенный ценз» не только лишил бы многих его жителей права участия в выборах, но и привел бы во многих случаях к «отсутствию представителей городской территории в земском собрании»<sup>33</sup>.

В целом первая курия в корфовском проекте, так же как и в валуевском Положении, строилась на принципе имущественного ценза с преобладанием дворянства.

Что же касается формирования третьей курии, Корф выступал так же как и Валуюв, за косвенные двухстепенные выборы. Однако Корф предлагал составлять избирательные съезды не из представителей сельской администрации, а из выборных от сельских обществ: 1 человек от 200 душ, а количество гласных исчислять по одному от 4 тысяч душ сельского населения<sup>34</sup>. Как отмечают Л. Е. Лаптева и А. Ю. Шутов, «квотирование представительства от крестьян, как полагал Корф, в большей степени отвечает сумме имущества и рабочих сил сельского сословия»<sup>35</sup>.

М. А. Корф с либеральных позиций осудил различия в активном и пассивном избирательном праве, полагая, что «член каждого избирательного



собрания имеет право быть избран в гласные, как своим собранием, так и другими, того же уезда». Единственным ограничением, считал он, должна являться грамотность, «ибо без такого элементарного образования нельзя ожидать пользы от участия... в управлении общественными делами»<sup>36</sup>.

Так же как и Н. А. Милютин, М. А. Корф считал, что нужно отменить ст. 49 и 61 Положения о председательстве в уездных управах предводителей дворянства и назначения губернатором председателей и членов земских управ<sup>37</sup>. Он предвидел, что подобный принцип строительства земских управ приведет к конфронтации земских учреждений с коронной администрацией<sup>38</sup>.

Новаторской для того времени представляется идея Корфа о правилах выборов в губернское собрание, где он предлагал в целях «верно выраженного общественного мнения» избирать 1 губернского гласного от 7 уездных. Каждый гласный «мог подать голос только в пользу одного лица и всякие семеро могут согласиться и избрать того, кому наиболее доверяют»<sup>39</sup>. По его мнению, это позволило бы отразить существующие в обществе «разнородные, даже находящиеся во взаимной борьбе интересы, как, например, между крестьянскими общинами и землевладельцами»<sup>40</sup>. Корф считал, что в результате исчезнет одностороннее представительство «преобладающих в уездных собраниях партий»<sup>41</sup>.

Система выборов, предложенная Корфом, была крайне неудачна по форме, слишком громоздкой, но она представляла собой первую попытку представить различные общественные и политические интересы в местном представительном учреждении. Это предложение М. А. Корфа вызвало раздраженную реакцию П. А. Валуева, заявившего, что подобная система приведет к антагонизму в земских делах, ибо интерес «всякого уезда в губернии един и неделим и на земскую почву не следует переносить политические понятия о партиях и направлениях»<sup>42</sup>. Но взгляды Валуева (и не только его) на земские учреждения, которые должны отражать «единые и неделимые» интересы уезда и губернии, оказались утопией. Земства стали ареной борьбы различных фракций и группировок и частого противостояния либеральной и консервативной части земских гласных<sup>43</sup>.

Что же касается степени самостоятельности и пределов власти земских учреждений, то, безусловно, проект Корфа был гораздо более либеральным, нежели проект П. А. Валуева. Именно в этой части критические замечания Корфа представляли другое видение места и роли земских учреждений в местном управлении. Корф считал, что Положение о земских учреждениях поставит «на место одних присутственных мест другие». Он видел цель земской реформы в «изменении самых коренных условий нашей системы местного управления»<sup>44</sup>. Этот тезис отчетливо поясняет различия во взглядах П. А. Валуева и М. А. Корфа на проблему децентрализации. Вспомним, что для Валуева

централизация заключалась в передаче ряда дел из «ведения коронных инстанций в руки инстанций общественных и сословных»<sup>45</sup>. М. А. Корф рассматривал «учреждение выборных органов управления» как главное и необходимое условие децентрализации при решении тройной задачи: «дать земствам не фиктивное, а действительное значение в государственном устройстве, одновременно не ослабив государственного единства и не нарушив права частных лиц и обществ»<sup>46</sup>. Решение этой задачи возможно достигнуть лишь, «предоставив местным учреждениям, в круге их дел, возможно полной самостоятельности», ограничив вмешательство правительства «преимущественно надзором»<sup>47</sup>.

Корф предлагал разрешить земским учреждениям изменять Уставы о народном продовольствии, общественном призрении и земских повинностях, что позволило бы высвободить их «по некоторым частям, из-под административной опеки». Расширение предметов ведения, по его мнению, позволило бы повысить авторитет новых учреждений в обществе и показать, что они «суть не исполнительные канцелярии, а установления с инициативой и действительным влиянием в делах»<sup>48</sup>.

Кроме того, М. А. Корф, продолжая свою мысль о дальнейшем расширении самостоятельности земских учреждений, предлагал признать за ними право издания по вверенным им отраслям управления правила или постановления (reglements), обязательные для населения. Такое право, утверждал Корф, «имеет всякое установление, имеющее самостоятельное место в администрации»<sup>49</sup>.

Обращаясь к правам губернаторов, М. А. Корф, с одной стороны, выступал за ограничительное действие ст. 10, когда начальник губернии мог применить свою власть в случае неисполнения земством дел, имеющих общегосударственное значение с их точным перечислением; о круге же дел, имеющих местное значение, он мог лишь напоминать. С другой стороны, главноуправляющий вернулся к той статье Первоначального очерка, которая позволяла участвовать губернатору в заседаниях губернских собраний с правом совещательного голоса, что стало бы средством «теснейшего единения правительственной власти с земской»<sup>50</sup>.

Весьма интересным представляется замечание Корфа по поводу «чрезвычайно важной роли» Первого департамента Сената в решении конфликтных ситуаций между земством и правительственной администрацией. Корф отчетливо видел грядущие конфликты между органами самоуправления и правительственной властью в связи с «невозможностью точно обозначить в законе» границу между местными и государственными интересами, что должно неизбежно повлечь различные толкования предлагаемого законодательного акта. «Таким образом, – писал Корф, – от взгляда Сената на предмет, от юриспруденции, которой он



станет держаться, будет зависеть весь характер, и можно даже сказать, вся будущая судьба нашего местного самоуправления»<sup>51</sup>.

В исторической литературе замечания М. А. Корфа получили различную оценку. Н. Н. Авинов выступил с апологетикой представлений Корфа на земскую реформу и считал, что в его замечаниях и в последующих выступлениях в Государственном совете очевидно стремление к достижению «возможно полного и последовательного осуществления начал самоуправления в устройстве новых земских учреждений»<sup>52</sup>. А. А. Корнилов давал более осторожную оценку, считая, что «предположения Комиссии Валуева были поколеблены критикой Корфа», впрочем, замечая, что причина заключалась в желании Корфа их «замаскировать, чтобы не вызвать дурного впечатления в обществе»<sup>53</sup>. Противоположную точку зрения высказал С. Я. Цейтлин, подчеркивая, что «основные начала проекта не подвергались здесь никаким изменениям и нисколько не были затронуты критикой Корфа»<sup>54</sup>. Более близкую к истине позицию занимает современный историк Б. Г. Литвак, который считает, что Корф хотел «как можно более изящно, более юридически цивилизованно защитить сословные интересы дворянства», и именно поэтому «он представлял себе земские учреждения более самостоятельными»<sup>55</sup>.

Но критические замечания Корфа на проект земской реформы были не единственными. Как уже говорилось выше, в личном фонде П. А. Валуева сохранилась «Записка Петербургского предводителя дворянства кн. Г. А. Щербатова по поводу Положения о губернских и уездных земских учреждениях (с замечаниями П. А. Валуева)»<sup>56</sup>.

Следует сказать, что, в отличие от корректных ответов на «Отношение» М. А. Корфа, П. А. Валуев в достаточно резкой форме прокомментировал «Записку» кн. Г. А. Щербатова<sup>57</sup>.

Петербургский предводитель дворянства оставил в стороне избирательную систему и принципы формирования земских учреждений. Он лишь отметил, что в Положении о земских учреждениях «ясно выражается искусственность и совершенная произвольность в образовании состава земских учреждений и в способах избрания земских гласных, о чем свидетельствуют ст. 15, 20, 22, 26, 27–30 проекта Валуева»<sup>58</sup>.

Щербатов посвятил свою «Записку» проблемам компетенции земских учреждений. Он поставил три вопроса: правильно ли определены в проекте сфера деятельности земских учреждений, предметы ведения и пределы самостоятельности органов местного самоуправления?<sup>59</sup>

На все поставленные вопросы Г. А. Щербатов ответил отрицательно. Он обратил внимание на статью, которая дискутировалась при подготовке всех проектов земской реформы: о соотношении государственных и местных дел. Он подчеркивал, что необходимо избегать «всякого возможного смешения государственных интересов с земскими,

определить предметы, подлежащие заведыванию земских учреждений, подчинив их предварительному обсуждению: относятся они или нет к местным хозяйственным нуждам и пользам каждой губернии и уезда»<sup>60</sup>.

По мнению Щербатова, все земские дела должны быть определены в законодательном порядке, но не в административном<sup>61</sup>. В частности, он отмечал, что в проекте «исчисление дел», принадлежащих кругу ведения земства, слишком «узки», «неполны» и «неудовлетворительны»<sup>62</sup>. Интересно замечание П. А. Валуева, которое свидетельствует о том, что проект земской реформы не был тщательно доработан. Министр внутренних дел пишет: «На первый взгляд трудно придумать на языке законодательства такого исчисления предметов земско-хозяйственной жизни. *Практика вырабатывается недосказанным. Неужели сразу можно предусмотреть все?*» (курсив наш. – Е.М.)<sup>63</sup>. Эта неопределенность в сфере предметов ведения и терминологическая пестрота («заведывание», «устройство и содержание», «участие», «попечение», «участие в попечении», «воспособление», «заботы», «содействие») отразились и в самом законоположении о земствах 1864 г., породив острые дискуссии в среде российских правоведов<sup>64</sup>.

Г. А. Щербатов, говоря о пределах самостоятельности земств, предложил четко выделить обязательные повинности, сопряженные с государственными интересами, где «влияние правительства – неоспоримо» (П. А. Валуев заметил на полях «Записки»: «совершенно справедливо»). Но, по мнению петербургского предводителя дворянства, необязательными повинностями земство должно распоряжаться совершенно независимо от правительства. Только признанием земства частным юридическим лицом можно примирить два разнородных начала: централизацию и самоуправление<sup>65</sup>.

Автор «Записки», проанализировав предметы ведения земских учреждений, обратил внимание на то, что в «наипольнейших предметах» для населения губернии – народном образовании, здравоохранении, ветеринарной части, земства имеют право «ограниченного участия». Но именно в этой сфере их деятельность должна носить самостоятельный характер. Щербатов подчеркнул: «Необязательные повинности земства, не находящиеся в связи с государственным строем страны, должны быть предоставлены полному самостоятельной заведыванию земских учреждениям»<sup>66</sup>. В своих замечаниях Валуев настоятельно указывал, что «вся санитарная часть, учебная часть – дело центральной власти», где «земские учреждения могут содействовать, но не соуправлять»<sup>67</sup>. Г. А. Щербатов, характеризуя обязательные повинности земских учреждений (по воинской части, дорожную, почтовую), сделал вывод о том, что они – особенно воинская – определены не как «местные пользы и нужды», а для «удобства правительства». Автор



«Записки» крайне негативно высказался «по поводу духа и направления» Положения о земских учреждениях: «Земские учреждения, в сущности, не что иное, как учреждения, находящиеся в полной зависимости от правительственной власти и исполняющие ее распоряжения»<sup>68</sup>.

Валуев был возмущен такой характеристикой целей законопроекта: «Удивительны замечания кн. Щербатова, который будет участвовать в утверждении проекта, чему Россия не знала примера». Более всего министра задела упреки в части усиленного правительственного контроля над органами земского самоуправления. «Разве правительство отреклось от прав коронной власти? Разве здесь уже образовалось государственное земское собрание?» (курсив наш. – Е. М.)<sup>69</sup>. Кстати, последняя ремарка П. А. Валуева – намек на требования либерального дворянства «увенчания здания» созданием общероссийского земского представительного органа.

Проанализировав Положение о земских учреждениях П. А. Валуева, Г. А. Щербатов заключил, что в подобном варианте «земские учреждения... не будут отличаться от тех присутствий, комиссий и прочих учреждений, которым в настоящее время поручено заведывание предметами, покрываемыми земскими сборами и капиталами»<sup>70</sup>. Замечу, что этот тезис Щербатова почти дословно повторяет слова Корфа, приведенные выше. По мнению Щербатова, в валуевском проекте сохраняется «непосредственный контроль» правительства, «неопределенность круга действий» будущих земских учреждений. Единственное различие с дореформенными учреждениями Щербатов видит в распространении «права участия на крестьян», «на сословия и учреждения, до сих пор не подлежащие земским повинностям»<sup>71</sup>. Уничжительное отношение к валуевскому проекту проявляется в заключительной его оценке: «Так не проще ли было, не возбуждая вопроса о коренных преобразованиях, основанных на началах самоуправления, выраженного на словах, но не выраженного на деле, сохранить нынешние учреждения, дав лишь большее участие выборных от сословий лицам». Петербургский предводитель дворянства, так же как и М. А. Корф, считал, что земства должны подчиняться государственным законам, судебным порядкам, но никак не административному контролю. Право же правительственной власти должно ограничиваться наблюдением, для того чтобы «земство не выходило из пределов деятельности, законом поставленных»<sup>72</sup>.

Таким образом, Положение о земских учреждениях П. А. Валуева оставило в неприкосновенности дореформенную систему местного управления, поставив рядом с ним органы общественного самоуправления, связанные с ней лишь контролем и надзором правительственной администрации. Только такое земство могло стать источником для предполагаемой реформы Государственного совета.

На этом этапе, как и на предыдущих, шла борьба внутри правящей элиты, но она приняла специфический характер появления иных вариантов реформы, созданных в связи с критическими замечаниями на проект министра внутренних дел. При обсуждении валуевского проекта отчетливо выявились разногласия в среде правительственной бюрократии по поводу сущности, места и роли земских учреждений.

Проект М. А. Корфа создавал дворянские земства с преобладанием среднего и крупного землевладения с большей степенью самостоятельности, нежели это предполагалось по валуевскому проекту. М. А. Корф, в отличие от Н. А. Милютинина и П. А. Валуева, не рассматривал земства ни в контексте полного реформирования всего местного управления, ни в контексте реформ высших органов власти. Однако в его проекте большое внимание уделялось вопросам законности деятельности как органов местного самоуправления, так и правительственных инстанций в сфере наблюдения и контроля за земскими учреждениями. К проекту М. А. Корфа тесно примыкают замечания Г. А. Щербатова в сфере расширения полномочий и пределов самостоятельности земских учреждений. Указанные проекты строились на принципах всеобщности, имущественного ценза, выборности гласных. Но эти принципы толковались авторами законопроектов по-разному, в соответствии со своими взглядами на роль и место земских учреждений в политической системе России.

#### Примечания:

- 1 См.: Историческая записка о ходе работ по составлению и применению положения о земских учреждениях. Б.м., 1888–1889. С. 4.
- 2 Проект Положения о земских учреждениях обсуждался на заседаниях Комиссии о губернских и уездных учреждениях в феврале – марте 1863 г. См.: Российский государственный архив (далее – РГИА). Ф. 1316. Оп. 1. Д. 148.
- 3 Историческая записка... С. 26–29. Четверо членов Комиссии выступили против включения в состав избирателей священников, считая, что участие в общественных гражданских делах «не вполне свойственны характеру духовного сана». Однако Валуев и его сторонники настаивали на том, что священники «имели свои интересы в правильном устройстве земского хозяйства», и особенно полезно их участие «в тех местах, где есть различия в происхождении, языке и вере» (РГИА. Ф. 1316. Оп. 1. Д. 148. Л. 9).
- 4 См.: Историческая записка... С. 33–35.
- 5 См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран / под ред. Б. А. Страшуна : в 2 т. М., 1995. Т. 2. С. 28.
- 6 Принятие этой статьи было ознаменовано бурными спорами в Комиссии о губернских и уездных учреждениях. С. И. Зарудный, А. А. Бобринский, П. Н. Даневский, П. С. Лебедев выступили против нее, считая, что она



- «противоречит общему принципу имущественного ценза», внося «постороннее служебное начало». Но под давлением Валуева и его сторонников, доказывавших, что «предоставление прав мировым посредникам не нарушают начала ценза», ибо они назначаются из лиц, «владеющих в уезде определенным пространством земли», эта статья была введена в законопроект (РГИА. Ф. 1316. Оп. 1. Д. 148. Л. 7–8).
- 7 РГИА. Ф. 1316. Оп. 1. Д. 148. Л. 4–5.
- 8 См.: Историческая записка... С. 246–247.
- 9 Историческая записка... С. 3 ; см. также : Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел : в 2 т. М., 1961 (далее – *Валуев П. А. Дневник*). Т. 1. С. 243.
- 10 Напр. см.: *Джанишев Г. А. Эпоха Великих реформ. Исторические справки*. 10-е изд., посмертное, доп. СПб., 1907. С. 291, 301.
- 11 *Корф М. А. Отношение главноуправляющего Вторым отделением Собственной Его Императорского Величества канцелярии // Государственный совет*. Б. м.; Б. г. Т. 25, ч. 2. С. 2.
- 12 В личном фонде П. А. Валуева сохранилась Записка Петербургского предводителя дворянства кн. Г. А. Щербатова по поводу Положения о губернских и уездных земских учреждениях (с замечаниями П. А. Валуева (далее – Записка). (РГИА Ф. 809. Оп. 1. Д. 114).
- 13 Отдел рукописей российской национальной библиотеки (далее – ОР РНБ). Ф. 379. Ф. П. Корнилов. Оп. 1. Д. 209.
- 14 *Корф М. А. Отношение*. С. 2.
- 15 Там же. С. 2. Некоторые авторы преувеличивают значимость именно земской реформы для высших сановников империи. В частности, М. М. Шумилов отмечает, что «земской реформе в правящих кругах империи придавали исключительно важное значение, о чем свидетельствуют слова Корфа о целях реформы. Для Корфа, П. А. Валуева, П. Л. Шувалова было совершенно очевидно, что учреждение местных выборных органов управления является условием рациональной децентрализации». См.: *Шумилов М. М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. XIX века*. М., 1991. С. 45–46.
- 16 Там же. С. 2–3.
- 17 См.: *Джанишев Г. А. Эпоха Великих реформ*. С. 6.
- 18 *Гармиза В. В. Подготовка земской реформы 1864 г.* М., 1957. С. 212–213, 219.
- 19 См.: *Шутов А. Ю. Земские выборы в истории России (1864–1917)*. М., 1997. С. 52.
- 20 *Корф М. А. Отношение*. С. 4–5. Эта идея привлечения образованного класса к управлению была весьма распространена как среди либерального дворянства, так и либеральной бюрократии. А. В. Никитенко писал в 1864 г. : «Нам нужно одно: расширять и усиливать права класса образованного, не держась никаких сословных принципов» (*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. 158.
- 21 Там же. С. 4, 6.
- 22 Там же. С. 6.
- 23 Там же. С. 5.
- 24 Там же. С. 7.
- 25 Там же. С. 10.
- 26 См.: ГА РФ. Ф. 102. Дп. 3. Оп. 1. Д. 59. Ч. 2. Л. 114–115 ; См. также : Государственный архив Саратовской области. Ф. 53. Оп. 1. Д. 73. Л. 86.
- 27 *Валуев П. А. Замечания по редакции некоторых статей проекта положения о губернских и уездных земских учреждениях // Государственный совет*. Т. 25, ч. 1. С. 8–9.
- 28 Отказавшись от своих прежних взглядов, Валуев доказывал, «что в делах земства» участие лиц с высшим образованием «не предоставляет особых ручательств практической пользы допущения» (*Валуев П. А. Замечания*. С. 8–9).
- 29 См.: *Шутов А. Ю. Земские выборы в истории России*. С. 53 ; *Лантева Л. Е., Шутов А. Ю. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России*. М., 1999. С. 69.
- 30 *Корф М. А. Отношение*. С. 11.
- 31 Там же. С. 12.
- 32 Там же. С. 16–17.
- 33 *Валуев П. А. Замечания*. С. 14–15.
- 34 См.: *Корф М. А. Отношение*. С. 19.
- 35 *Лантева Л. Е., Шутов А. Ю. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России*. С. 70–71.
- 36 *Корф М. А. Отношение*. С. 20–21.
- 37 Там же. С. 21.
- 38 Там же. С. 22.
- 39 Там же. С. 22–23.
- 40 Там же. С. 27.
- 41 Там же. С. 28–29. Ср.: *Ключевский В. О. Соч.* : в 9 т. М., 1990. Т. 9. С. 351.
- 42 *Валуев П. А. Замечания*. С. 22. В. П. Мещерский иронично писал о сути валуевского проекта: «Валуев исходил из мысли, что создавая в губернии целую область земских, т. е. хозяйственных забот, он этим давал умам сферу деятельности, которая могла бы их оживлять, занять и отвлечь от политических мечтаний, в общей, так сказать, сфере. Разве это было не наивно? А затем, говоря о земстве, как о всесословном органе хозяйства в губернии, он не менее наивно представлял его себе каким-то оркестром, в котором будут гармонично разыгрываться все мотивы земского selfgovernment, все инструменты провинциальной жизни, и где дирижером в каждой губернии будет губернатор» (курсив наш. – Е. М.). См.: *Мещерский В. П. Мои воспоминания. (1850–1865 гг.)*. СПб., 1897. Ч. 1. С. 292.
- 43 См.: *Пирумова Н. М. Земское либеральное движение. Социальные корни и эволюция до начала XX века*. М., 1977. С. 175–228.
- 44 *Корф М. А. Отношение*. С. 30.
- 45 Там же. С. 31.
- 46 Там же. С. 31–33.
- 47 Там же. С. 34.
- 48 Там же. С. 39–40, 45.
- 49 Там же. С. 45–47.
- 50 Там же. С. 50.



- <sup>51</sup> По поводу характера реформирования Сената М. А. Корф открыто не высказывался, заметив, что «о том, нужны ли... какие-либо перемены и какие именно в нынешнем устройстве Первого департамента сената, здесь не место распространяться» (Корф М. А. Отношение. С. 53–54).
- <sup>52</sup> Авинов Н. Н. Граф Корф и земская реформа 1864 года. Из истории составления Положения о земских учреждениях 1864 г. М., 1904. С. 12.
- <sup>53</sup> Корнилов А. А. Из истории вопроса об избирательном праве в земстве. СПб., 1906. С. 43.
- <sup>54</sup> Цейтлин С. Я. Земская реформа // История России в XIX веке : Б. м., Изд-во «Бр. Гранат», б. г. Т. 3. С. 164.
- <sup>55</sup> Литвак Б. Г. Переворот 1861 г. в России : почему не реализовалась реформаторская альтернатива. М., 1991. С. 240.
- <sup>56</sup> РГИА. Ф. 809. Оп. 1. Д. 114.
- <sup>57</sup> См.: Гармиза В. В. Указ. соч. С. 213–219.
- <sup>58</sup> РГИА. Ф. 809. Оп. 1. Д. 114. Л. 20
- <sup>59</sup> Там же. Л. 1–3.
- <sup>60</sup> Там же. Л. 5.
- <sup>61</sup> Там же. Л. 3.
- <sup>62</sup> Там же. Л. 3–4.
- <sup>63</sup> Там же. Л. 4.
- <sup>64</sup> Морозова Е. Н. Власть и земское самоуправление : опыт российского земства // История государства и права. 2009. № 19. С. 20–21.
- <sup>65</sup> РГИА. Ф. 809. Оп. 1. Д. 114. Л. 7.
- <sup>66</sup> Там же. Л. 6.
- <sup>67</sup> Там же. Л. 11.
- <sup>68</sup> Там же. Л. 12.
- <sup>69</sup> Там же. Л. 17.
- <sup>70</sup> Там же. Л. 18.
- <sup>71</sup> Там же. Л. 18–19.
- <sup>72</sup> Там же. Л. 20–21.

УДК 94 (47). 081 / 083

## ПРОВЕДЕНИЕ ЗЕМСКИМИ СТАТИСТИКАМИ ПОДВОРНЫХ ПЕРЕПИСЕЙ КРЕСТЬЯНСКИХ ХОЗЯЙСТВ

С. В. Лёвин

Саратовский государственный университет,  
Балашовский институт  
E-mail: Serg.Lewin@yandex.ru

Материалы земской статистики являются ценным источником по истории русской пореформенной деревни. Земские статистики проделали колоссальную работу по изучению социально-экономического состояния крестьянских хозяйств страны. Наиболее эффективным методом получения первичных статистических данных стали сплошные подворные переписи крестьянских хозяйств, которые проводились в земских губерниях в 80-е гг. XIX в. В статье рассматриваются механизм их проведения и результаты.

**Ключевые слова:** волость, земские статистики, крестьянский двор, перепись, сельский сход, уезд.

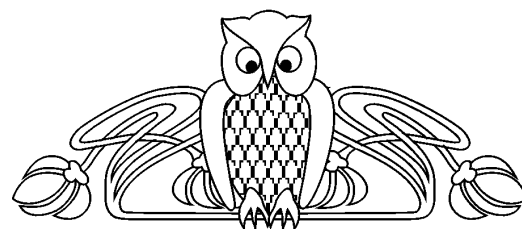
### Conducting a House-to-House Census of Peasant Households by Zemstvo Statisticians

S. V. Lyovin

The materials of zemstvo statistics are a valuable source on the history of the Russian village in the period after the reform. Zemstvo statisticians did a colossal work connected with the study of socioeconomic status of peasant households of the country. The most effective method of acquiring primary statistical data was a total house-to-house census of peasant households which was conducted in zemstvo gubernias in the 80<sup>th</sup> of the XIX<sup>th</sup> century. The article deals with the mechanism of its conduction and the results.

**Keywords:** volost, zemstvo statisticians, peasant household, census, rural gathering, uyezd.

Исследование социально-экономического положения крестьянских хозяйств составляло



одно из основных направлений хозяйственной деятельности земств. Для этого во второй половине 1870-х – первой половине 1880-х гг. при губернских земских управах создаются статистические отделы (бюро). Их главной задачей являлось изучение социально-экономического положения крестьянских хозяйств. Земские статистики внесли в это решающий вклад. Крестьянские хозяйства они исследовали посредством проведения сначала пообщинных (поселенных), а затем – подворных переписей.

Первоначально в земских статистических исследованиях преобладал пообщинный метод, при котором изучению подвергалась вся крестьянская община, а отдельный крестьянский двор рассматривался лишь как её составная часть. В общине земские статистики видели готовую, исторически сложившуюся территориально-хозяйственную единицу. «Имея дело с местностью Великороссии, где господствует общинное землевладение, – писал экономист и публицист В. П. Воронцов, – исследователь тем самым получал и единицу, к которой удобно приурочить собираемый материал. Община – не искусственное целое, подобно деревне, а естественный союз по земле, то есть, по важнейшему хозяйственному фактору»<sup>1</sup>.

Пообщинный метод позволял определить экономическое состояние крестьянской общины,