

Социально-политическая история XIX-XX вв.

А.В. Седунов

Участие псковского земства в составлении проектов реформ

Статья 2. Реформа местного самоуправления в проектах псковских земских деятелей (1881-1885 гг.)

После взрыва в Зимнем дворце, устроенного С.Н. Халтуриним в феврале 1880 г., Александр II создает Верховную распорядительную комиссию во главе с М.Т. Лорис-Меликовым. Первоначально она должна была заняться текущей работой, контролируя административно-полицейские учреждения, но позже Лорис-Меликов развернул активную деятельность, направленную на продолжение реформ 1860-х гг. В августе 1880 г. комиссия была упразднена, а Лорис-Меликов занял пост министра внутренних дел. Его программа преобразований достаточно известна,¹ одной из ее составляющих было стремление привлечь как можно больше земств к хозяйственным, сельскохозяйственным, продовольственным, образовательным, муниципальным, сословным и другим делам. Министр планировал активно привлекать земства к обсуждаемым в правительстве проблемам, разрешить общаться между собой земцам из различных губерний. Особенно рельефно этот подход обозначился летом 1880 г., когда в министерстве внутренних дел ставился вопрос о необходимости внесения изменений в Положение об уездных крестьянских учреждениях в связи с об-

наружившимися в них недостатками. Лорис-Меликов настаивал на включении губернских и уездных земских собраний в обсуждение этой проблемы, что и было закреплено в циркулярах МВД в декабре 1880 гг.

Циркуляр от 22 декабря предписывал губернаторам передать на обсуждение местных земств и губернских по крестьянским делам присутствий вопросы об изменениях в устройстве местных по крестьянским делам учреждений, созданных в 1874 г. Поиски наиболее оптимальной системы контроля за состоянием дел в аграрном секторе продолжались в течение 1860-70-х гг. Закон 27 июня 1874 г. по мысли разработчиков должен был усилить правительственное влияние, повысить роль земств и ввести принцип коллегиальности в управление пореформенной деревней. Законом упразднялись мировые посредники, а их обязанности передавались полиции, судебным органам и нотариату, учреждались также уездные по крестьянским делам присутствия. Они должны были состоять из уездного исправника, председателя уездной земской управы, почетного мирового судьи и уездного предводителя дворянства. В состав уездных присутствий вводился «непременный член», кандидатура которого отби-

Седунов Александр Всеволодович - старший преподаватель Псковского филиала С.-Петербургского университета МВД РФ

ралась губернским земским собранием и представлялась губернатором министру внутренних дел для назначения. В.Г. Чернуха отмечает, что такой порядок назначения должен был символизировать компромисс двух точек зрения в правительственных кругах, одна из которых ориентировалась на увеличение сферы компетенции земств, другая отстаивала усиление дворянского и правительственного элемента в крестьянском самоуправлении.²

В приложении к циркуляру 22 декабря 1880 г. сообщался круг вопросов, которые рекомендовались министром для обсуждения в земских управах и собраниях. Все они касались порядка избрания уездного непременного члена, его ответственности, компетенции, взаимоотношения с другими должностными лицами. Рекомендовалось также обсудить вопросы о положительных и отрицательных сторонах коллегиальности уездных присутствий.³ Подобный вопросник традиционно предлагался правительством и объяснялся стремлением власти конкретизировать подготовку земских проектов, избежать излишней активности земств. Но вместе с тем, в ряде разъяснений к циркулярам М.Т. Лорис-Меликов предлагает земствам представить предложения и по другим возможным мерам относительно устройства местных по крестьянским делам учреждений.⁴ В частности, М.Т. Лорис-Меликов пишет, что «независимо от отзывов по изложенным в оном своде вопросов, могут быть представлены соображения и о других мерах по устройству местных по крестьянским делам учреждений».⁵

Представляется, что такая неоднозначность циркуляров в целом была предопределена всеподданнейшим докладом Лорис-Меликова от 11 апреля 1880 г.,⁶ в котором сочетается традиционная мысль об успокоении общества, необходимости борьбы с антиправительственными элементами со стремлением продолжить реформаторский курс в аграрной, экономической, административной, политической сфере. Циркуляры отражают традиционную ограничительную политику правительства по отношению к земствам с желанием выяснить настроения и

ожидания земских деятелей. Ответы на вопросы правительства, а особенно проекты земств в отношении самоуправления должны были подготовить почву для дальнейшей разработки программы реформ. М.Т. Лорис-Меликов, видимо, ожидал от общества положительной реакции на свои предложения, стремился обеспечить поддержку будущим реформам. Вслед за циркулярами конца 1880 г. в ряд губерний направлялись сенаторские ревизии для выяснения экономического положения и настроений общества; думается, что этими мероприятиями М.Т. Лорис-Меликов, кроме того, подготовил и правительственные круги к осознанию необходимости реформ. Только после начала земской работы в указанном направлении, после начала ревизий министр внутренних дел в конце января 1881 г. предлагает императору свой знаменитый проект учреждения подготовительных комиссий из представителей земств и городов для предварительного обсуждения законопроектов. Сведения сенаторов и земские проекты могли стать очень убедительным доказательством желания и готовности общества к преобразованиям.

Многие современники, а впоследствии и историки, оценивая деятельность М.Т. Лорис-Меликова, называли период 1880 - начала 1881 гг. «диктатурой сердца». В самом деле, общество ждало неких либеральных, реформаторских шагов от главы Верховной распорядительной комиссии, а затем министра внутренних дел. Одиозные министры, такие как Д.А. Толстой, были уволены, цензура ослаблена, безудержный произвол генерал-губернаторов был ограничен, поэтому циркуляры декабря 1880 г. были истолкованы многими земствами как сигнал для начала широкого обсуждения проблем реформ.

В Псковской губернии земства приступили к обсуждению циркуляров М.Т. Лорис-Меликова в начале 1881 г. В уездных земских собраниях создавались комиссии для подготовки ответов на вопросы министра внутренних дел. Весна 1881 г. началась с трагедии 1 марта, однако смена императоров практически не отразилась на подготовке земских проектов. Большинство из них со-

держало в себе признание необходимости реформирования системы местного управления, с этим соглашались практически все - и консерваторы и либералы. Вместе с тем во многих проектах стала более четко проявляться мысль о введении сильной, единой власти на местах, о возможном возвращении мировых посредников либо о создании должностей, близких к ним по функциям и полномочиям. Особенно эти настроения усилились после знаменитого Манифеста 29 апреля, ориентировавшего общество на усиление самодержавия. Но при этом практически ни в одном проекте не прозвучала идея ликвидации или ограничения земских собраний; наоборот, речь шла о расширении их прав, неуклонно проводилась мысль о том, что реформы могут быть проведены только компетентными лицами либо органами. Эти же настроения были свойственны и псковским уездным собраниям.

Островское уездное собрание под руководством Н.А. Беклешова в своем проекте ориентировалось на усиление роли земства в местном управлении, поскольку «оно близко к потребностям и все знает».⁷ В проекте предлагалось подчинить уездное по крестьянским делам присутствие уездному земству, ужесточить личную ответственность всех должностных лиц местного управления, а также ввести для удобства управления и суда единую «всесословную земскую единицу». Она должна была совпадать с границами прихода либо (мнения в Островском собрании разделились) повторять существующую систему волостей.⁸

В Торопецком земстве констатировали, что положение вещей в местном управлении катастрофическое, в связи с чем уездные управы во главе с Н.И. Языковым выступали за укрупнение волостей (из 16 в уезде сделать 9), что позволит более четко и быстро реагировать на происшествия. Было высказано мнение об увеличении жалованья чиновникам, что, по мнению земцев, благотворно скажется на их усердии. Содержалось в проекте предложение об упорядочении выборов волостных старшин для наведения порядка в волостном правлении. Кроме того, управа высказалась за «рассрочку недоимок

по выкупным платежам», поскольку на 1881 г. в Торопецком уезде насчитывалось до 300 тысяч рублей недоимок. Интересным представляется объяснение гласного Юренева, выступившего за отмену круговой поруки, которая усугубляет накопление недоимок: «зажиточные крестьяне ждут, пока приступят к уплате повинностей бедные, крестьяне выжидают, пока начнут платить взносы богатые». Торопецкое земство, таким образом, ограничилось лишь небольшими замечаниями по реформе, уйдя от рассмотрения более радикальных шагов.

Более решительно выступила Порховская земская управа во главе с Н.Н. Аничковым. В уезде преобладали крупные помещичьи владения, что предопределило в целом консервативный проект, как это было и в 1870-1871 гг. В проекте признавалось плохое положение дел в крестьянском и местном управлении, однако причину недостатков земцы видели не в системе учреждений, а в том, что «в среде народа еще мало накопилось знаний и народ стоит на весьма незначительной высоте развития, что не позволяет ему развиваться и поддерживать свои учреждения».⁹ Подобное объяснение традиционно для консерваторов, отрицающих возможность человека самостоятельно «уразуметь тонкие черты политического строя»; следовательно, управление строится на сильной и традиционной власти. В проекте говорилось и о том, что необходимо устранить разобщенность местных органов, соединив власть административную и судебную, сосредоточив ее в руках уездного дворянства. Порховское земство предлагало упразднить уездные по крестьянским делам присутствия, ввести строгие инструкции для членов волостного суда, всех земских чиновников, тем самым должен быть наведен порядок, а также достигалось единство местной администрации под властью дворянства.

Псковское уездное собрание предлагало привлечь для работы в уездных присутствиях депутатов от крестьян, выбираемых сроком на один год. Псковские уездные гласные констатировали, что «весьма часто дела разрешаются... за водку. Голос порядочных

людей на сходе... заглушается необузданной толпой людей всегда жаждущих выпивки... дела решаются не большинством голосов, а несколькими горлопанистыми вожакими».¹⁰ Для изменения этого положения предлагалось изменить порядок выборов, сделать их более гласными и четкими, разгрузить волостных чиновников от излишних и обременительных обязанностей, установить им фиксированный размер жалованья.

В проектах других уездных управ предлагалось ввести разнообразные меры по ужесточению ответственности чиновников (Новоржев), строительству специальных зданий волостного управления, где бы помещались все местные чиновники (Холм); изменить организацию и порядок выборов волостных старшин, освободив их от излишних обязанностей (Опочка); предоставить право крестьянским сходам самостоятельно решать вопросы ведения хозяйства (Великие Луки).

В целом проекты уездных земств не отличались радикальными шагами в деле изменения порядка местного самоуправления. Большинство из них стремились исправить конкретные недостатки, изменить лишь отдельные стороны управления, не меняя основных начал. Почти все они выступали за усиление роли земств в решении местных вопросов, однако стремились также к более четкой организации к устранению видимой и реальной децентрализации во власти.

Губернская земская управа под председательством Н.А. Беклешова попыталась связать воедино уездные проекты. Главной причиной неудовлетворительного положения дел в местном управлении управа видела в «многочапии над волостным правлением», а также в «излишнем давлении администрации на крестьянское самоуправление».¹¹ Сам проект управы состоял всего из пяти пунктов, ориентированных на расширение крестьянского самоуправления. Наиболее важным было предложение об участии крестьян в присутствии. Управа полагала, что необходимо «ввести в состав уездных по крестьянским делам присутствий представителей от крестьян» и облечь членов присутствий правами бывших мировых посредников. Кроме того, предлагалось «предоставить крестьян-

ским сходам право самостоятельно решать вопросы ведения хозяйств», «ограничить право передела земель в известных сроках», «освободить волостных старшин от излишних обязанностей», а также «перестроить само сельское общество и изменить организацию волостных и сельских сходов».¹²

Вслед за уездными собраниями летом 1881 г. прошли заседания и губернского земского собрания, посвященные обсуждению реформ. Открывший заседание председатель губернского собрания А.Е. Зарин почти сразу же поставил на голосование вопрос о порядке рассмотрения проектов. В прениях гласный В.А. Изъединов высказался за изучение проекта губернской управы, Н.А. Ваганов в своем выступлении призвал рассмотреть все проекты и даже вопрос о расширении участия крестьян в земстве. Е.А. Окунев высказался за рассмотрение проектов уездных собраний, после голосования было решено сосредоточиться на обсуждении предложений губернской управы. Выступавший от ее имени пошел несколько дальше первоначального проекта, сказав, что в деле реформирования местного управления надо идти по более решительному пути; важно провести коренную реформу, иначе недостатки останутся и практически ничего не изменится. В поддержку такой позиции высказался Н.А. Ваганов, предложивший «упразднить все существующие крестьянские учреждения», каждую общину считать самостоятельной, имеющей свой устав и входящей в земство, т.е. имеющей право выбирать в него своего депутата.¹³ В той или иной степени его поддержали А.К. Веригин, Н.Н. Вохин. После достаточно длительных дебатов было принято довольно радикальное «Постановление Псковского губернского земского собрания». В нем было записано, что «существующие крестьянские учреждения бесполезны и крайне вредны, так как выделяют крестьян из общей земской жизни», в связи с чем земцы настаивают на решительном слове всех административных по крестьянским делам учреждений. Кроме того, губернное собрание, поддержав мнение Н.А. Ваганова, признало, что необходимо сделать основной единицей крестьянского устройства сель-

скую общину, «внутренний распорядок которой определить в законодательном порядке... уставом либо законом».¹⁴ Низшей земской единицей собрание посчитало необходимым считать не всесословную волость, а уезд, разделенный на нужное число избирательных участков, при этом различие избирателей по сословиям устранялось, ликвидировались избирательные съезды и курии, вводился единый имущественный ценз по наличию определенного количества земли, независимо от общинного либо частного характера владения. От каждого участка должно было избираться четко установленное число гласных в уездное собрание. Губернские земцы посчитали необходимым расширить полномочия создаваемых на вышеуказанной основе земских собраний и управ. Руководить собранием должен был председатель, осуществляющий общее наблюдение, все решения должны были приниматься коллегиально. Из числа гласных уездного собрания комплектовалась управа, по одному представителю от участка. Такой член управы должен был собирать жителей своего участка на сходы, где бы обсуждались местные нужды, а затем такие предложения поступали в управу и собрания. Для оперативного решения возникающих вопросов местное население могло обращаться к выбранному гласному либо к члену управы. В проекте предлагалось упразднить уездные полицейско-административные учреждения, передав их полномочия уездным управам, но вместе с тем губернское собрание предложило создать «полицию государственную» (финансируемую из столицы), которая занималась бы «предупреждением преступлений и преследованием преступников». Земская полиция взяла бы на себя обычные вопросы: контроль за общественным спокойствием и благочинием, взимание недоимок, разрешение местных споров и правонарушений, тогда как государственная полиция брала бы на себя вопросы расследования уголовных преступлений.

Земская управа, таким образом, должна стать важнейшим исполнительным, административным и полицейским органом в уезде, занимаясь вопросами местно-

го управления и благоустройства, образованием и медициной. Однако власть судебная должна быть независимой от административных учреждений, от земства и действовать согласно установлениям 1864 г. Позаботилось губернское собрание и об источниках финансирования своих предложений. Кроме земских налогов, гласные предлагали передать деньги от упраздненных уездных по крестьянским делам учреждений и полиции земским собраниям и уездам, которые смогли бы наладить более правильное и действенное управление местным хозяйством. В заключение в проекте говорилось о том, что предлагаемые меры позволили бы ликвидировать недостатки, сплотить все органы, организовать тесную связь различных учреждений и лиц для слаженного и оперативного управления.

Либеральный и достаточно радикальный проект псковского губернского собрания обратил на себя внимание столичных чиновников, в С.-Петербург приглашались гласные Н.А. Ваганов, Н.И. Вохин, Н.А. Беклешов, а также председатель собрания А.Е. Зарин для разъяснения проекта. В собрании земских проектов, специально составленном в министерстве внутренних дел для дальнейшей работы, проект псковичей был помещен без каких-либо изъятий, даже отдельные места из протоколов заседаний были помещены в сборнике. По-видимому, интерес правительственных кругов вызвала универсальность проекта. В нем переплетаются две тенденции, очень живо обсуждаемые в обществе и правительстве в 1880-1881 гг.: с одной стороны, это ориентация на либеральные реформы, задуманные М.Т. Лорис-Меликовым, расширение прав земств, возможное приглашение сведущих людей для разработки законопроектов; с другой - стремление к усилению единоначалия, административных органов. Оба направления поддерживались различными правительственными группировками: сторонниками либеральных мер были М.Т. Лорис-Меликов, А.А. Абаза, Д.А. Милютин, а после их отставки в апреле-мае 1881 г. Н.П. Игнатьев, создавший Кахановскую комиссию и предложивший созвать Земский собор. Сре-

ди апологетов усиления самодержавия в местном и центральном управлении были К.П. Победоносцев, М.Н. Катков, а позднее Д.А. Толстой. Исследователи утверждают, что наличие противостоящих тенденций говорит о неопределенности внутривластного курса, о колебаниях власти, ожидающей реакции общества - возможных массовых выступлений. Даже после Манифеста от 29 апреля, провозгласившего намерение правительства не идти ни на какие либеральные уступки и реформы, придерживаться твердого самодержавного курса; по мнению Б.В. Ананьича, «контуры нового курса только вырисовывались».¹⁶

Проект псковского губернского земского собрания в той или иной степени отражал обе тенденции - либеральную и консервативную, при общей реформаторской направленности предложений. Это отражало общественное настроение, царившее в то время в России и в губернии; все говорили о назревших реформах; но об их направленности и содержании велись оживленные дискуссии. Доминирующим в проекте было стремление усилить земства, придать им дополнительные полномочия, ликвидировать сословные избирательные собрания, ввести равное представительство населения уезда в исполнительных органах. Вместе с этими либеральными преобразованиями псковичи предлагали упразднить неразбериху и разобщенность в местных властных органах, за что выступали консерваторы. Достигалось это сосредоточением власти в руках земских органов, вопреки желанию охранителей, стремившихся к восстановлению дворянских мировых посредников, как это предлагал А.Е. Зарин. Еще одной чертой проекта, отвечавшей консервативным воззрениям, было разделение уезда на мелкие участки, население которых выбирало гласных в собрание, один из которых становился членом управы. Этот представитель, по сути, мог оперативно решать административные дела в участке, к нему обращались жители с жалобами, он организовывал участковые собрания. О необходимости подобных мер неоднократно говорили А.Е. Зарин и другие консервативно

настроенные депутаты, поскольку видели в отсутствии такого властного органа одну из причин неурядиц в местном управлении. Впоследствии подобное разделение будет осуществлено законом 1889 г. о земских начальниках, которые, однако, назначались администрацией, обладали судебной и полицейской властью.

Проект псковских земских деятелей был близок ко многим другим подобным предложениям, исходящим от земских собраний различных губерний. Во всех признавалась необходимость реформирования местных учреждений, но одни ориентировались на консервативный путь, с введением неких административных чиновников, осуществлявших общий надзор за крестьянством, другие стремились к увеличению прав и полномочий земских органов. Все проекты к августу 1881 г. поступили в министерство внутренних дел, которым с мая руководил Н.П. Игнатьев. 4 сентября 1881 г. он представляет Александру III доклад, в котором предлагает разработать проект реформы губернских учреждений. В подтверждение своей мысли он приводит данные сенаторских ревизий, что были проделаны еще по заданию М.Т. Лорис-Меликова, а также земские проекты реформ. 19 октября Н.П. Игнатьев направляет императору новый доклад, где предлагает реформировать губернские и уездные учреждения, сообразуясь «с делами правительства и потребностями общественности».¹⁷ Во главе комиссии был назначен либерально настроенный М.С. Каханов; в ее деятельности, начатой в ноябре 1881 г., активное участие приняли сенаторы, проводившие ревизии, «местные сведущие люди», различные чиновники. Даже пришедший на смену Н.П. Игнатьеву Д.А. Толстой не распустил комиссию, проработавшую до 1885 г., в ее работе приняли активное участие и два псковских земских деятеля - Н.А. Ваганов и А.Е. Зарин.

Власть, как и ранее, на рубеже 1880-1881 гг. нуждалась в обосновании своей политики, в поиске аргументов в поддержку предполагаемых мер. Но если М.Т. Лорис-Меликов хотел видеть в земских откликах и

проектах стремление к либеральным реформам, то Д.А. Толстой, несколько изменив состав комиссии, пытался опереться на ее консервативную часть, выделить предложения, связанные с возвращением к институту мировых посредников, ограничению земств. Поэтому с 1884 г. активную роль в деятельности комиссии играет А.Д. Пазухин, известный как один из разработчиков контрреформ 1880-1890-х гг. и автор знаменитой брошюры «Современное состояние России и словесный вопрос». В этой связи показательное участие псковских представителей в Кахановской комиссии. В 1882-1883 гг. когда внутриполитический курс Д.А. Толстого еще окончательно не оформился, для работы вызывается сторонник умеренно-либеральных преобразований Н.А. Ваганов; позднее, в условиях оформления программы контрреформ, ему на смену приходит консерватор А.Е. Зарин, тесно сотрудничавший с А.Д. Пазухиным.

При непосредственном участии Н.А. Ваганова в 1882-1883 гг. комиссия составляет проект преобразований местных учреждений, предусматривающий создание всеобщих сельских обществ и волостей, расширение прав земских органов, улучшение избирательной системы, упразднявшей губернское правление.

А.Е. Зарин поддерживает точку зрения А.Д. Пазухина, считавшего, что местное управление «может быть создано только в пределах прямого и непосредственного указания опыта». Многие нововведения не жизнеспособны в России, поскольку не традиционны.

Псковский губернский предводитель дворянства выступает за усиление авторитета власти, возвращение к действующему в пределах закона мировому посреднику, власть которого «единая, близкая и достаточно понятная крестьянину».¹⁸ Критикуя проект комиссии, А.Е. Зарин вместе с группой других предводителей дворянства предлагает соединить судебную власть мировых судей с административно-полицейской властью и ввести «не стесненную бюрократическим формализмом» специальную должность в уезде для контроля за крестьянским управлением. Таким образом, предложение А.Е. Зарина, А.Д. Пазухина, С.С. Бехтева и других содержало в себе основные черты будущих контрреформ.

Прямых результатов деятельности Кахановской комиссии не последовало: она была закрыта в апреле 1885 г., поскольку, по мнению Александра III, все это время она работала безрезультатно. Власть к этому времени вполне определилась во внутриполитическом курсе, в основание политики были положены предложения консерваторов, выработанные в ходе обсуждения земских проектов. М.Н. Катков издает брошюру А.Д. Пазухина, а автор назначается в министерство внутренних дел, где разрабатывает проект контрреформ.

Осталось без последствий большинство предложений псковских земских собраний. Однако деятельность уездных и губернского земств по подготовке проектов реформирования страны не могла не оказать положительного влияния на формирование земского движения и на усиление «третьего элемента».

Примечания

1. *Хейфец М.И.* Вторая революционная ситуация в России (конец 70-х - начало 80-х годов XIX века): Кризис правительственной политики. М., 1963; *Зайончковский П.А.* Кризис самодержавия на рубеже 1870-1880-х годов. М., 1964.
2. *Чернуха В.Г.* Крестьянский вопрос в правительственной политике России 60-70-х годов XIX в. Л., 1972. С.67-68.
3. РГИА, ф. Комитета министров, оп.1, д.4163, лл.124, 125.
4. ГАПО, ф.20, оп.1, д.2298, лл.112-112 об., 113.
5. РГИА, ф. Комитета министров, оп.1, д.4164, лл.126, 127 об.
6. Былое, 1918, №4-5. С154-161.
7. Материалы по преобразованию местного управления в губерниях, доставленные губернаторами, земствами и присутствиями по крестьянским делам. Ч.III. СПб.,1884. С.458; РГИА, Библиотека. Коллекция печатных записок № 158.
8. РГИА, Библиотека. Коллекция печатных записок № 158. С.459.
9. РГИА, Библиотека. Коллекция печатных записок № 158. С.464.
10. РГИА, Библиотека. Коллекция печатных записок № 158. С.450-451.
11. РГИА, Библиотека. Коллекция печатных записок № 158. С.470.
12. РГИА, Библиотека. Коллекция печатных записок № 158. С.468.
13. РГИА, Библиотека. Коллекция печатных записок № 158. С.473.
14. РГИА, Библиотека. Коллекция печатных записок № 158. С.288.
15. РГИА, Библиотека. Коллекция печатных записок № 158. С.288-290.
16. Власть и реформы. От самодержавной к советской России. СПб., 1996. С.376.
17. Цит. по кн.: *Зайончковский П.А.* Кризис самодержавия... С.432.
18. РГИА, Библиотека. Коллекция печатных записок № 152. С.6.