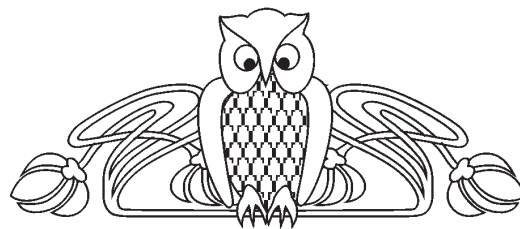




УДК 94 (47). 081

## ИСТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ КОНЦЕПЦИИ ЗЕМСКОЙ РЕФОРМЫ: «СООБРАЖЕНИЯ ПО ПРОЕКТУ О ЗЕМСКИХ УЧРЕЖДЕНИЯХ» Н. А. МИЛЮТИНА



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

**Е. Н. Морозова**

Статья посвящена одному из важных сюжетов в подготовке земской реформы – замечаниям Н. А. Милютин на валуевский предварительный проект земских учреждений (Первоначальный очерк). Выявлена полемическая заостренность «Соображений» Милютин, отстаивающего свою модель реформы местного самоуправления.

**Ключевые слова:** земство, земские учреждения, органы местного самоуправления, проекты реформы, П. А. Валуйев, «Соображения» Н. А. Милютин, Первоначальный очерк, компетенция, пределы власти, децентрализация, выборы, имущественный ценз.

**The History of the Development of Zemsky Reform  
Concept: «Observations on Zemsky Establishing Project»  
by N. A. Milyutin**

**Е. N. Morozova**

The paper focuses on one of the important aspects of zemsky reform preparation – N. A. Milyutin's observations on Valuev's preliminary draft of zemstvo establishment (Preliminary Essay). The polemic sharpness of Milyutin's «observations» that occurred due to promoting his own self-governance model has been traced.

**Key words:** zemstvo, zemstvo establishment, self-governance bodies, reform projects, P. A. Valuev, «observations» by N. A. Milyutin, Preliminary Essay, competence, authority limits, decentralization, elections, property census.

Важное место в истории формирования концепции земской реформы занимают «Соображения по проекту о земских учреждениях» (далее – «Соображения») Н. А. Милютин<sup>1</sup>. Этот документ появился в мае 1862 г. как ответ на «Очерк положения о губернских и уездных земских учреждениях» (далее – «Первоначальный очерк») П. А. Валуйева. Полемическую заостренность «Соображений» можно понять, только зная предысторию возникновения первой модели местного самоуправления, подготовленную Н. А. Милютин и Комиссией о губернских и уездных учреждениях.

В апреле 1861 г. руководство Министерства внутренних дел (министр С. С. Ланской и временно исполняющий должность товарища министра Н. А. Милютин) было отправлено в отставку. Все работы в сфере местного самоуправления, которые велись в милютинской комиссии, были переданы П. А. Валуйеву. Его предварительный

проект («Первоначальный очерк») обсуждался в Особом совещательном собрании<sup>2</sup>. По свидетельству С. М. Середонина<sup>3</sup> на майском заседании этого собрания были зачитаны «Соображения по проекту о земских учреждениях» сенатора Н. А. Милютин. В этом документе обращают внимание на себя его слова, которые, казалось бы, не имеют отношения к критике конкретного проекта. Милютин утверждал, что «устройство земских учреждений» должно повлечь за собой важные изменения в предметах ведомства губернских правлений и других присутственных мест», которые «необходимо преобразовать... одновременно с открытием земских учреждений»<sup>4</sup>.

Далее Н. А. Милютин указывал, что он передал П. А. Валуйеву свой первоначальный проект в апреле 1861 г., заключающий в «себе предположения как о земских учреждениях, так и о прочих губернских административных установлениях»<sup>5</sup>. По его убеждению, «скорейшее разрешение» этих вопросов «составляет... одну из самых настоятельных потребностей для упорочения порядка во внутреннем управлении...»<sup>6</sup>

Эти суждения Милютин, во-первых, должны были напомнить членам Совещательного собрания о том, что «первоначальный проект» является его детищем; творение же Валуйева он называет «предварительным проектом», или «Очерком Положения о земских учреждениях»<sup>7</sup>.

Во-вторых, сенатор настоятельно рекомендовал реализовать реформу местного управления, подготовленную возглавляемой им Комиссией о губернских и уездных учреждениях на основе принципа административной децентрализации.

Н. А. Милютин не только обнаруживал знакомство с произведениями А. де Токвиля. Современники вспоминали, что книги известного французского историка являлись его настольными книгами. В заметках П. Д. Стремоухова содержится упоминание о том, что в 1859 г. в Петербурге он читал «замечательную в рукописи статью об административной централизации, приписываемую Н. А. Милютину, которая представляла собой отражение идей знаменитого французского историка», где рассматривались вопросы «об административной централизации и ее влияния на нашу государственную жизнь; о разобщенности общественных сил и дальнейшем их развитии между собой и к государству». Автор воспоминаний подчеркивает, что эти вопросы «волновали общество не менее вопроса об освобождении крестьян»<sup>8</sup>.



Проблема административной децентрализации занимала умы всего российского образованного общества, в том числе и представителей правящей элиты. Однако каждый из них понимал сущность этого термина по-своему, исходя из представлений о взаимоотношениях верховной власти и местного управления. По этому поводу известный юрист Н. И. Лазаревский писал, что «органы самоуправления всегда являются децентрализованными органами местного управления, в этом, по-видимому, никто не сомневается, но не всякое децентрализованное учреждение есть орган самоуправления. Децентрализация возможна и в учреждениях казенной администрации»<sup>9</sup>.

Милютину обвиняли в фанатичной вере в государство, в «гуверментализме», который заключался в том, «что только неограниченная государственная власть способна совершить это чудо: голодных рабов сделать сытыми и счастливыми людьми... т. е. заменить один вид рабства другим – феодальную зависимость государственным рабством, характерным для эпохи первоначального накопления»<sup>10</sup>. Известный дореволюционный юрист В. М. Гессен определял «гувернаментализм» как «отличительную черту полицейского государства», которому свойственна «неимоверная многопредметность административной деятельности, регламентация мельчайших подробностей народной жизни, мелочная и назойливая опека над подданными – одним словом то, что немцы называют *Vielregiererei* (гувернаментализм)»<sup>11</sup>.

С. С. Секиринский считает, что братьям «Милютиним была ближе бонапартистская Франция с характерными для нее централизацией управления и авторитарными методами социальной политики “демократического цезаризма”, осуществлявшейся под эгидой надклассовой императорской власти в соответствии с принципом: “Все для народа, ничего посредством народа”»<sup>12</sup>.

Безусловно, взгляды Н. А. Милютина на роль государства заслуживают отдельного исследования. Но можно заметить, что Милютин действительно являлся сторонником сохранения неограниченной самодержавной власти. Но обвинения «в фанатичной вере в государство» вряд ли вполне справедливы. Будучи сторонником политической централизации, он признавал главенствующую роль правительства в определении курса и направления реформ. Вместе с тем Милютин убеждал правительство пойти на решительный шаг, не ограничиваясь паллиативными преобразованиями. В «Соображениях» он отмечал: «Даруя новые учреждения, которых желают благонамереннейшие люди в России, едва ли было совместно с достоинством и пользой Правительства умалывать значение сего важного государственного акта. Предполагаемые учреждения не могут и не должны иметь характера политического; их значение собственно административное, и вот почему нет причины, как я смею думать, основать

новый закон исключительно на недоверии или преувеличенных опасениях»<sup>13</sup>.

Н. А. Милютин и его окружение единственно возможное средство коренного изменения организации власти в России видели в административной децентрализации местного управления. Проблему децентрализации они рассматривали в двух аспектах: в области административной и хозяйственно-распорядительной, касавшейся «местных интересов и нужд», отмечая «существенно различный характер собственно правительственных и земских учреждений». Вследствие этого местное управление рассматривалось как состоящее из двух различных по своей природе частей, которые должны основываться на разных принципах и иметь разную компетенцию. Казенная администрация должна была заниматься делами государственными. Земские учреждения – органы самоуправления – рассматривались как часть местного управления, ведавшая делами «местного интереса»<sup>14</sup>. В проекте были выявлены причины низкой эффективности работы административных учреждений, где отсутствовало четкое разделение компетенции учреждений, подведомственных одной власти<sup>15</sup>. В частности, губернское правление, являвшееся высшей полицейской властью в губернии, должно было заниматься охраной «общественного спокойствия, благочиния, безопасности личной и имущественной». Эффективность работы губернского правления снижалась из-за огромного числа дел, которые очень часто совпадали с делами канцелярии губернатора, палат (Казенной, Государственных имуществ и Судебной) и различных губернских комитетов<sup>16</sup>.

По первой части милютинского проекта все административно-полицейские учреждения, находившиеся в ведении Министерства внутренних дел, сливались в один орган – губернское правление под председательством губернатора, состоявшее из пяти отделений: распорядительного, судебно-полицейского, врачебного, строительного, межевого, соответственно существовавшим губернским комитетам и управам. В состав этого учреждения также должны были войти вице-губернатор, непременный член, и члены, заседающие лишь по особым делам: губернский врачебный инспектор, губернский инженер, губернский землемер. Несмотря на старое название «губернское правление», этот орган был абсолютно новым по своей сути, в компетенцию которого передавались все дела упраздненных комитетов и комиссий. Это привело бы к сокращению почти наполовину бюрократического аппарата, улучшению делопроизводства, ликвидации ненужной бумажной волокиты, множественности инстанций, то есть тех недостатков, о которых так много говорилось в официальных докладах и получило отражение в различных формах общественного мнения<sup>17</sup>.

Объем полномочий нового губернского правления был ограничен делами исполнительными:



по надзору за выполнением законов правительства, местами и лицами; охране общественного порядка; наблюдению за исправным отправлением повинностей; охране народного здоровья; надзору за строительной частью в губернии.

Вторая часть реформы местного управления была связана с выделением круга хозяйственных дел и передачей их в руки земских учреждений.

Предметами ведения земских учреждений должны были стать местные дела губернии и уезда. Впервые уезды в этих проектах выступают как отдельные хозяйственные единицы. Именно это и позволяло создать двухуровневую систему местного самоуправления. Эти учреждения строились на буржуазных принципах имущественного ценза, гласности, выборности. В основе избирательной системы лежал принцип пропорционального представительства от сословий. Значительные льготы предоставлялись людям с высшим образованием.

Земскому самоуправлению предоставлялось право заниматься местными хозяйственными делами. В их ведение передавалась часть дел из «бюрократических инстанций». Земским учреждениям вверялись те части земского хозяйства, которые требовали «ближайших экономических распоряжений»: обязанности «губернского комитета о земских повинностях, особого присутствия комитета по земским повинностям, комиссии народного продовольствия, приказа общественного призрения», дела строительной и дорожной комиссий, большая часть сооружений в губерниях<sup>18</sup>.

Пределы власти земских учреждений, по мнению Н. А. Милютин, должны определяться только законом. Однако в кругу вверенных им дел земские учреждения должны действовать самостоятельно. Степень самостоятельности, которую предлагал дать земским учреждениям Милютин, была чрезвычайно велика. Он считал, что общество не нуждалось в мелочной опеке и могло самостоятельно управлять местными делами<sup>19</sup>.

Проектируя местное управление на основе децентрализации и выделяя в нем две самостоятельные части: административно-полицейскую и хозяйственно-распорядительную, строившихся на разных принципах, Н. А. Милютин пытался найти компромиссный вариант, который бы позволил объединить интересы государства и местного самоуправления. Он не мог не понимать, что государственные и земские дела тесно переплетаются. Несмотря на то важное значение, которое Н. А. Милютин придавал земско-хозяйственным учреждениям, все же по проекту они не составляли абсолютно самостоятельной единицы. Земская реформа являлась лишь частью реформы местного управления. Связующим звеном между органом административно-полицейской власти – губернским правлением и губернским земским присутствием – должен был явиться губернский совет под председательством губернатора, состоявший в подавляющем большинстве из ко-

ронных чиновников и председателя губернского распорядительного комитета. Создание такого координационного органа помогло бы смягчить те многочисленные конфликты, которые последовали сразу после введения Положения 1864 г. между местной администрацией, казенными учреждениями и органами земского самоуправления<sup>20</sup>.

Идеи Н. А. Милютин о создании координирующего совета опередили свое время. Они были использованы в работе Кахановской комиссии. Схожий вариант был осуществлен земской реформой 1890 г., создавшей Присутствия по земским делам.

Таким образом, «Соображения» Н. А. Милютин были написаны не столько с позиций критики валуевских «Первоначальных очерков», сколько в защиту собственного проекта, который даже не рассматривался в высших инстанциях. Вообще следует заметить, что «Соображения» написаны виртуозно, и недаром официальные записки, принадлежавшие перу Н. А. Милютин, называли «шедеврами деловых бумаг»<sup>21</sup>.

По форме «Соображения» напоминают обычные бюрократические отзывы. Но здесь, в отличие от других документов, очень чувствуется личное неравнодушное отношение автора к рассматриваемым вопросам. Н. А. Милютин неоднократно возвращался к уже высказанным им мыслям, пытаясь убедить оппонентов в правильности своих идей. И формальные «реверансы» валуевскому произведению («все изложенные соображения заключают в себе... не столько возражения на представленный проект, сколько разъяснения основных положений оного, дабы облегчить дальнейшие по этому предмету работы») не могут затемнить истинного отношения автора к Первоначальному очерку. За обтекаемыми фразами стоит неприятие представленного проекта и чувствуется обида Н. А. Милютин как за свой огромный труд, пропавший втуне, так и за дело, к которому отнеслись недостаточно серьезно.

В своих «Соображениях» Н. А. Милютин указывал на необходимость проведения земской реформы, с которой, «быть может, связано все будущее развитие России»<sup>22</sup>. Главные ее причины, по мнению Милютин, заключались в том, что правительство должно освободиться от «бремени заочного управления», значительную часть компетенций последнего следовало передать органам земского самоуправления. Вне отраслей «собственно-правительственной деятельности, – считал Милютин, – остается обширный круг местных интересов, большей частью мелочных, так сказать, обыденных и для Высшего Правительства не важных, но составляющих насущную потребность местного населения»<sup>23</sup>. В. А. Нардова справедливо заметила, что «начала самоуправления были выгодны самому правительству, т. к. позволили ему передать общественному управлению некоторую часть дел, с которыми все сложнее было справляться государственному аппарату»<sup>24</sup>.



Н. А. Милютин утверждал, что земским учреждениям необходимо придать «действительное и серьезное значение». В этом случае «не трудно будет оградить, самым тщательным образом, права и привилегии центральной власти», т. к. «земское управление как чисто местное, очевидно не может и не должно нисколько касаться государственных дел, ни интересов государственной казны, ни суда, ни, наконец, полиции исполнительной, сего главного органа центральных учреждений»<sup>25</sup>.

В качестве важной причины введения земских учреждений Н. А. Милютин называл «противодействие анархическому брожению умов», ибо земства смогли бы «притянуть к себе значительную часть» «благонамеренных», «действительных элементов нашего общества». В этом случае, как считал сенатор, земства можно сравнить «с предохранительными клапанами паровой машины»<sup>26</sup>. Милютин убеждал правительство, что ограничения в компетенции будущих земских учреждений приведут к проявлению неудовольствий и столкновений<sup>27</sup>.

Но главная причина преобразований, по мнению Н. А. Милютина, заключалась в необходимости проведения кардинальной реформы местного управления, составной частью которой являлась земская реформа, о чем говорилось выше.

Н. А. Милютин обратил внимание на недостатки в электоральной системе валуевского проекта. Несмотря на обтекаемую формулировку, он выступал против многих норм порядка выборов: «Признавая весьма рациональными принятые по этому предмету основания, я полагаю, однако же, что они требуют еще значительного развития, а поэтому желательно бы допустить их лишь как первоначальное указание, не стесняя составителей окончательного Положения в применении и развитии принятых начал»<sup>28</sup>.

Сама трехкуриальная система выборов не вызвала у Милютина особых сомнений. Но соглашаясь в целом с принципом поземельного ценза, на котором строилась первая курия, основанного «на числе душевых наделов», «общим мериллом для приблизительной оценки», Милютин все же верно заметил, что в некоторых районах, где не было крепостного права, а также в Литовских губерниях «нужно найти другой способ оценки»<sup>29</sup>.

Бывший глава Комиссии о губернских и уездных учреждениях выступал против явного преобладания дворян-землевладельцев, доказывая, что в лесных и степных местностях несправедливо принимать в расчет все количество земель, «не включая, ни пространств необработанных, ни тундр, ни болот, ни вообще земель неудобных (о которых в нынешней редакции проекта вовсе не упоминается)»<sup>30</sup>.

Милютин предрекал, что регионы с «обширными пространствами пустопорожней земли, составляющие несколько сот тысяч десятин», в соответствии со ст. 15 проекта, будут испытывать значительные затруднения при выборах в

первую курию. Естественным следствием такого поземельного ценза, строящегося лишь на общем размере помещичьих имений, в малонаселенных районах станет значительное число гласных, которое «может превзойти даже самое число владельцев»<sup>31</sup>.

Возражения Милютина вызвали и нормы представительства во второй курии (ст. 16 «Первоначального очерка»). Он критиковал П. А. Валуюева за устранение из избирательного процесса купцов третьей гильдии, которые, по его мнению, «составляют почти исключительно все торговое сословие в малых городах». Он вообще считал неудачным принципом имущественного ценза, (принятом в «Первоначальном очерке»), величину торгового капитала. Милютин предлагал во второй курии изменить способ оценки имущества и сделать «мерилом избирательного ценза» не торговый капитал, а «сумму платимого налога»<sup>32</sup>.

Наиболее серьезные возражения Милютина вызвал способ формирования третьей, крестьянской курии. По валуевскому проекту правом голоса обладали лишь представители сельской администрации. По этому поводу Милютин писал, что «не могу не выразить искреннего убеждения, что допущение к крестьянским выборам одних должностных лиц из крестьян (старшин и старост) было бы крайне несправедливо» и нарушило бы принцип мирского устройства. Кроме того, «отвлечение всех старост и старшин от их прямых обязанностей и одновременный призыв их в одно центральное место едва ли будут удобны в практическом отношении»<sup>33</sup>. (В скобках заметим, что Государственный совет отменил норму представительства в третьей курии лишь от сельской администрации.)

Милютин, будучи сторонником равного представительства от сословий в земском управлении, заметил, что проект лишь формально строит земские учреждения на принципах всесословности. «Условия для поступления в звание гласных для городских, и особенно крестьянских обществ, крайне ограничены», – писал автор «Соображений». Усиление сословности, по его мнению, «не вызвано практическими потребностями» и «не согласно ни с духом всего предшествующего законодательства, ни с нашими правами и понятиями». Он полагал, что правила о крестьянских выборах «составлены лишь для временно-обязанных крестьян и не могут иметь буквального применения ни к государственным, ни к удельным крестьянам, имеющим особое управление»<sup>34</sup>. Он предлагал изменить порядок выборов для крестьянства, избирая гласных от 5–10 дворов, ссылаясь на нормы собственного проекта об Общем учреждении уездной полиции 1860 г.<sup>35</sup>

Далее, по его мнению, «право, даруемое дворянам и землевладельцам быть представителями городских и сельских обществ» (ст. 23), не распространяется на лиц, «которые окончили курс в высших учебных заведениях». Поскольку



Милютин был сам сторонником льгот для людей с высшим образованием, этот пункт валуевского проекта вызвал его резкие возражения. Он считал, что «подобное постановление, даже выраженное в скрытой форме, возбудило бы крайнее изумление и огорчение самых благомыслящих людей в России»<sup>36</sup>.

Заметим, что Совещательное собрание вообще исключило людей с высшим образованием, имеющих льготный имущественный ценз, из числа избирателей.

Н. А. Милютин подверг критике ст. 36, по которой председательство в исполнительных органах возлагалось на губернских предводителей дворянства. Он считал, что новая должность отвлечет предводителей дворянства от «выполнения своих непосредственных обязанностей»<sup>37</sup>. Вместе с тем Милютин был уверен, что руководство земскими комитетами (управами) губернскими и уездными предводителями дворянства полностью бы подавило всякую самостоятельность новых учреждений, сделав их своеобразным придатком корпоративных дворянских органов. Милютин предложил распространить выборный принцип и на председателей губернских и уездных комитетов (управ)<sup>38</sup>.

В целом бывший глава Комиссии об уездных и губернских учреждениях дал крайне резкую оценку избирательной системе, предложенной П. А. Валуевым, увидев ее истинную суть, скрывающуюся за внешне верной формулировкой. «Применение выборного начала к администрации, – писал Н. А. Милютин, – только тогда может быть действительно и полезно, когда выборные лица уполномочиваются к самостоятельной и серьезной деятельности», что даст возможность привлечь «к участию в управлении живые силы населения»<sup>39</sup>. По мнению Милютина, такого истинного выборного начала в валуевском «Первоначальном очерке» не существовало. В результате осуществления подобного проекта земские органы превратятся «в орудия произвола местных второстепенных властей, прикрывая своим невольным и безгласным участием самые вопиющие злоупотребления»<sup>40</sup>.

Милютин полемизировал с Валуевым не только по положениям предлагаемого «Первоначального очерка», но и с его взглядами, высказанными в докладе от 8 марта 1862 г. по поводу компетенции земств. Милютин подчеркивал, что важнейшим предметом ведения новых учреждений должно стать «все земское хозяйство», но не только губернские земские повинности, о которых писал в своем докладе министр внутренних дел.

На самом деле Милютин возражал против превращения земства в продолжателя фискальной политики правительства. Передача в компетенцию земства только губернских повинностей, по мнению Милютина, «ограничит деятельность сословных представителей». Свою мысль он

аргументировал тем, что «цифра губернских земских повинностей равняется одной пятой части общего итога земских сборов» и из этой незначительной суммы «едва ли не большая часть состоит из окладных расходов и мелочных статей, не требующих никакой хозяйственной распорядительности»<sup>41</sup>. Милютин подчеркивал, что в этом случае, деятельность «земских учреждений будет чисто механическая и, конечно, не удовлетворит цели их образования»<sup>42</sup>.

Это же замечание Милютина касалось и натуральных повинностей, ибо «наибольшая часть оных налагается для удовлетворения государственным потребностям и поэтому влияние местных властей может быть распространено не на исчисление повинностей», а на их раскладку. Последняя, доказывал Милютин, «очень редко подлежит изменениям», и поэтому роль земских учреждений в данном случае будет не только формальной, но и может привести «к усилению раздражения и возбуждать резкие столкновения»<sup>43</sup>.

В полемике с П. А. Валуевым Н. А. Милютин высказывал новаторские взгляды в сфере земских финансов. В «Соображениях» впервые в истории подготовки земской реформы он ввел понятие «земский бюджет», под которым он понимал ту «сумму земских сборов, которая ныне в ней собирается и в ней же расходуется»<sup>44</sup>.

В отличие от Податной комиссии, которая занималась подготовкой новых Уставов о земских повинностях, Милютин выступил с более радикальным предложением: оставить в составе земского сбора ту часть сбора государственного, который бы шел непосредственно на нужды самой губернии, что существенно бы увеличило земские доходы. Он доказывал, что «весьма было бы прискорбно» изъять 4/5 земского сбора (от 15 до 20 млн рублей) из ведения земства. Милютин подчеркивал, что «государство едва ли что-нибудь от этого выиграет, а земство потеряет ту именно часть своего хозяйства, которая более всего требует ближайших попечений и благонамеренной деятельности сословных представителей». Он предлагал обратиться в Министерство финансов с предложением «уничтожить или изменить нынешний особый государственный сбор, но не устранять земские учреждения от прямого расходования сумм по строительной, дорожной и другим частям»<sup>45</sup>.

Милютин предлагал расширить сферу ведения земских учреждений и передать в его руки «постройки всякого рода», «устройство и содержание дорог и дорожных сооружений», а также почтовые станции. Именно таким образом будет «полнее и действительное участие земского управления в хозяйственных распоряжениях»<sup>46</sup>.

Особое место в «Соображениях» Милютина занимает критика валуевских Первоначальных очерков в части степени и пределов власти земских учреждений. Милютин соглашался, что необходимо «отвратить всякое стремление»



земских учреждений «выйти из указанных законом пределов». Он объясняет это тем, что в России, «к сожалению, еще не вполне развиты понятия о законности»<sup>47</sup>. Далее, бывший глава Комиссии о губернских и уездных учреждениях, казалось бы, одобрял ст. 49 «Первоначального черка», по которой губернатор имел право приостановить исполнение всякого постановления земских учреждений, «противных законам или общим пользам государства»<sup>48</sup>. Однако следующее замечание сводило это согласие на нет. Автор подчеркивал, что, «без сомнения, эта статья будет применяться лишь в редких и крайних случаях», ибо основным принципом деятельности земских учреждений должен быть принцип самостоятельности их действий в «кругу вверенных им дел». Милютин настаивал на точном «поименовании» всех случаев, подлежащих утверждению и наблюдению местной и центральной администрации. Он прозорливо замечал (и это впоследствии доказала история земских учреждений), что без такого «ясного указания» «самостоятельность земских учреждений не будет достаточно обеспечена» и столкновения между казенной администрацией и земством сделаются неизбежными<sup>49</sup>. Сенатор считал, что прерогативы губернатора должны ограничиваться утверждением земских смет и раскладок, а также «в случае бездействия земских учреждений распорядиться собственной властью на счет виновных»<sup>50</sup>.

Только такой «необходимый и минимальный надзор», по мнению Милютина, даст земским учреждениям «наибольший простор в действиях собственно распорядительных», только так «пробудится полезная деятельность местных учреждений» и «устаноятся правильные отношения между учреждениями полицейскими и хозяйственными»<sup>51</sup>.

Н. А. Милютин одобрил ст. 52–53, по которым губернатор отдавал распоряжения о созыве земских собраний и имел право открывать и закрывать их сессии.

Однако полемика коснулась ст. 58, гласившей, что губернатор имел право участия в губернских собраниях с правом совещательного голоса. Н. А. Милютин доказывал, что даже ныне «законодательство устраняло начальников губернии от участия в губернских дворянских собраниях» и это «охраняло взаимные отношения и достоинство обеих сторон». Кроме того, Милютин считал излишними ст. 70–72, по которым начальник губернии утверждал резолюции губернских собраний о предании своих членов суду или временно устранении от должности, так как эти дела должны подлежать рассмотрению судебной, но не административной власти<sup>52</sup>.

В целом, суммируя отношение Н. А. Милютина к «Первоначальному очерку», можно заключить, что, по его мнению, валуевский проект не имел «действительного и серьезного значения, которое должно быть дано земским учреждени-

ям». Избирательная система не дала бы возможности привлечь к работе «живые силы» населения. Критические замечания Милютина должны были доказать, что по проекту создавались формально самостоятельные органы, не имеющие ни детально разработанных предметов ведения, ни действительной самостоятельности, составляя инородное тело, не связанное с другими органами местного управления.

Этот законопроект, по мнению Н. А. Милютина, основан «исключительно на недоверии и преувеличенных опасениях». Он призывал правительство не делать ошибки, создавая безвластные второстепенные учреждения, каких много, что несовместимо «с достоинством и пользой правительства».

Но в целом суть полемики Н. А. Милютина с П. А. Валуевым заключалась в защите собственного проекта, по которому земские учреждения должны были стать частью местного управления в России.

### Примечания

- <sup>1</sup> В. В. Гармиза, упоминая о «Соображениях» Н. А. Милютина, ссылается на рукописный вариант этой записки, находящейся в Российском государственном историческом архиве (далее – РГИА). Ф. 1275. Д. 33. Еще один ее рукописный вариант хранится в фонде Милютиных с датировкой 1861–1862 гг. (см.: РГИА. Ф. 869. Оп. 1. Д. 397). Печатный оттиск записки с грифом Комитета министров имеется в Отделе рукописей Российской национальной библиотеки (далее – ОР РНБ). Ф. 379. Корнилов Ф. П. Д. 269). В. В. Гармиза, практически полностью процитировав «Соображения» Н. А. Милютина, ограничился замечанием о некоторой эволюции его взглядов в сторону либерализации реформы. См.: *Гармиза В. В.* Подготовка земской реформы 1864 года. М., 1957. С. 136. Этот факт вполне объясним, ибо исследователь считал, что «первоначальные основания проекта земской реформы были составлены комиссией при Валуеве» и «под его общим руководством». Он находит, что «Комиссия Милютина не обнаружила желания учредить самоуправление даже в местных хозяйственных делах... она ограничилась лишь частичными поправками дореформенного строя местного управления, не сумев подготовить коренную реформу». См.: *Гармиза В. В.* Указ. соч. С. 145. Однако анализ указанных «Соображений» показывает его тесную связь с предыдущими проектами Милютина и Комиссии о губернских и уездных учреждениях, создавшими первую модель земского самоуправления в России.
- <sup>2</sup> См.: *Морозова Е. Н.* Подготовка земской реформы : проекты П. А. Валуева (март – июль 1862 года) // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. История. Международные отношения. 2012. Т. 12, вып. 4. С. 82–90.
- <sup>3</sup> *Середонин С. М.* К столетию Комитета министров (1802–1902). Исторический обзор деятельности Комитета министров : в 3 т. Комитет министров в царствование императора Александра Второго (1855 февраля



- 19 – 1881 марта 1). СПб., 1902. Т. 3, ч. 2. С. 324. См. также: *Гармиза В. В.* Указ. соч. С. 243.
- <sup>4</sup> ОР РНБ. Ф. 379. Корнилов Ф. П. Оп. 1. Д. 269. Л. 13.
- <sup>5</sup> Там же.
- <sup>6</sup> Там же.
- <sup>7</sup> Там же. Л. 1.
- <sup>8</sup> *Стремоухов П. Д.* Заметка одного из депутатов первого призыва // *Русская старина*. 1900. Т. 102, кн. 4. С. 140. Следует заметить, что Н. А. Милютина весьма интересовали все те дискуссии, которые шли в прессе. В его архиве сохранился рукописный вариант замечаний на статью В. П. Безобразова «Аристократия и интересы дворянства» (см.: РГИА. Ф. 869. Оп. 1. Д. 70).
- <sup>9</sup> *Лазаревский Н. И.* Самоуправление // *Мелкая земская единица*. СПб., 1903. С. 41. О современном понимании терминов «централизация» и «децентрализация» см.: *Лаптева Л. Е.* Региональное и местное управление в России (вторая половина 19 века). М., 1998. С. 17–18; *Арановский К. В.* Государственное право зарубежных стран. М., 1999. С. 467–474; *Институты самоуправления: Историко-правовое исследование / под ред. Л. С. Мамута*. М., 1995. С. 5.
- <sup>10</sup> *Цейтлин С. Я.* Земская реформа // *История России в XIX веке: Б.м., б.г. Т. 3*. С. 131.
- <sup>11</sup> *Гессен В. М.* Вопросы местного управления. СПб., 1904. С. 10.
- <sup>12</sup> *Секиринский С. С.* Петр Александрович Валуев // *Российские консерваторы*. М., 1997. С. 162–163.
- <sup>13</sup> ОР РНБ. Ф. 379. Корнилов Ф. П. Оп. 1. Д. 269. Л. 7.
- <sup>14</sup> *Морозова Е. Н.* У истоков земской реформы. Саратов, 2000. С. 177–189.
- <sup>15</sup> РГИА. Ф. 908. Оп. 1. Д. 123. Л. 45.
- <sup>16</sup> Материалы, собранные для высочайше учрежденной Комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений. СПб., 1870, 1872. Отдел административный. Ч. 1, отд-ние 5. С. 236.
- <sup>17</sup> В подготовке такого рода кардинальных преобразований высшего губернского органа Комиссия об уездных и губернских учреждениях ссылалась на проекты местного управления, подготовленные Комитетом 1826 г., в котором деятельное участие принимал М. М. Сперанский. Но в отличие от Комитета 1826 г., который создал проекты на основе четкого выделения трех «отраслей государственной власти» – хозяйства, суда и полиции, основанных на единых принципах, Комиссия Милютина не могла затрагивать вопросов судопроизводства. См.: Материалы, собр. для Комиссии... Отдел админ. Ч. 1, отд-ние 5. С. 156–157.
- <sup>18</sup> РГИА. Ф. 869. Оп. 1. Д. 397. Л. 36–37.
- <sup>19</sup> См.: *Львов Г. Е., Полнер Т. И.* Наше земство и 50 лет его работы. 13-е изд. М., 1917. С. 9.
- <sup>20</sup> См.: *Земское самоуправление в России. 1864–1918: в 2 т.* М., 2005. Т. 1. С. 145.
- <sup>21</sup> *Джанишев Г. А.* Эпоха Великих реформ. Исторические справки. 10-е изд., посмертное, доп. СПб., 1907. С. 342.
- <sup>22</sup> ОР РНБ. Ф. 379. Корнилов Ф. П. Оп. 1. Д. 269. Л. 2.
- <sup>23</sup> Там же.
- <sup>24</sup> *Нардова В. А.* Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. XIX в. Правительственная политика. Л., 1984. С. 14–15.
- <sup>25</sup> ОР РНБ. Ф. 379. Корнилов Ф. П. Оп. 1. Д. 269. Л. 2.
- <sup>26</sup> Там же. Л. 1–2
- <sup>27</sup> Там же. Л. 4.
- <sup>28</sup> Там же. Л. 10.
- <sup>29</sup> Там же.
- <sup>30</sup> Там же. Л. 10–11.
- <sup>31</sup> Там же. Л. 10
- <sup>32</sup> Там же. Л. 10–11
- <sup>33</sup> Там же. Л. 12.
- <sup>34</sup> Там же. Л. 11.
- <sup>35</sup> Там же. Л. 12.
- <sup>36</sup> Там же.
- <sup>37</sup> Там же. Л. 13
- <sup>38</sup> Там же.
- <sup>39</sup> Там же.
- <sup>40</sup> Там же. Л. 2.
- <sup>41</sup> Там же. Л. 2–3.
- <sup>42</sup> Там же.
- <sup>43</sup> Там же. Л. 3.
- <sup>44</sup> Там же. Л. 5–6.
- <sup>45</sup> Там же. Л. 4–6.
- <sup>46</sup> Там же. Л. 4.
- <sup>47</sup> Там же. Л. 7
- <sup>48</sup> Там же.
- <sup>49</sup> Там же. Л. 8
- <sup>50</sup> Там же.
- <sup>51</sup> Там же. Л. 9.
- <sup>52</sup> Там же. Л. 7–10.