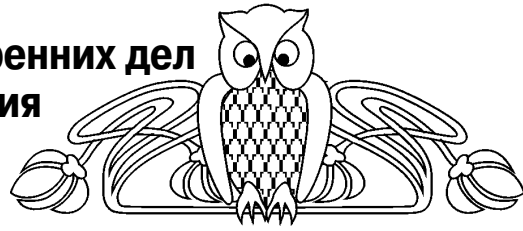




УДК 94(47).081

Эксперименты Министерства внутренних дел России в сфере местного управления (конец 1850 – начало 1860-х годов)



Е. Н. Морозова

Морозова Елена Николаевна, доктор исторических наук, профессор кафедры отечественной истории и историографии, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, morozovaen@mail.ru

В статье анализируются эксперименты Министерства внутренних дел России, проводимые одновременно с созданием законопроектов Комиссией о губернских и уездных учреждениях во главе с Н. А. Милютиным в сфере местного управления. Впервые вводятся в оборот новые архивные материалы, которые доказывают, что генерал-губернатор кн. И. И. Васильчиков, проводивший преобразования в Киевской губернии, действовал в соответствии с указаниями Министерства внутренних дел, которое использовало его опыт как для подтверждения своих теоретических изысканий, так и в качестве аргумента для поддержки своих проектов верховной властью.

Ключевые слова: Министерство внутренних дел, Н. А. Милютин, С. С. Ланской, И. И. Васильчиков, законопроект, эксперимент, местное управление.

Experiments of Internal Affairs Ministry of Russia in the Sphere of Local Government: the Late 1850s – Early 1860s

Е. N. Morozova

Elena N. Morozova, <https://orcid.org/0000-0003-4420-8156>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, morozovaen@mail.ru

The paper regards the experiments of Russian Internal Affairs Ministry conducted alongside with drafting bills on local management of gubernia and uezd institutions supervised by N. A. Milyutin. The author is a pioneer in introducing the archive materials which prove that General Governor Prince I. I. Vasil'chikov, being in charge of the reforms in Kiev Gubernia, acted in accordance with the directions of Internal Affairs Ministry. The latter used the Prince's experience both as a proof of the theoretical research and as an argument for the support of their project by the supreme power.

Keywords: Ministry of Internal Affairs, N. A. Milyutin, S. S. Lansky, I. I. Vasil'chikov, draft bill, experiment, local government

DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2019-19-4-424-428>

Накануне Великих реформ одним из наиболее значимых и обсуждаемых вопросов (помимо крестьянского) стал вопрос о состоянии местного управления в стране. Оно практически без серьезных изменений функционировало в соответствии с законодательством Екатерины II. Проблема повышения эффективности местного управления была далеко не новой для России, о чем свидетельствуют попытки преобразова-

ний, предпринятые в царствование Александра I и Николая II. Однако в поствоенный период в условиях подготовки отмены крепостного права необходимость реформ в этой сфере стала жизненно необходимой.

Создание правительственных проектов шло на фоне активизации общественного мнения, представители различных направлений которого, несмотря на запреты и циркуляры правительства, в рукописных записках, адресах, ходатайствах создавали свои проекты новой организации местного управления. В Министерстве внутренних дел России на протяжении нескольких лет создавались проекты в сфере уездного (1857–1860 гг.) и губернского (1859–1861 гг.) управления. Наиболее значимыми вехами на этом пути стали проекты полицейской реформы и коренной реформы губернского управления, подготовленные межведомственным институтом – Комиссией о губернских и уездных учреждениях, состоявшей из представителей просвещенной бюрократии во главе с Н. А. Милютиним.

Комиссия выявила главные причины низкой эффективности деятельности полиции, заключавшиеся в организационных недостатках (разделение на земскую и городскую полицию, малочисленность полицейских чиновников, бюрократизация полицейского аппарата) и в слишком широком круге ее полномочий. По проекту полицейской реформы предусматривались серьезные изменения в структуре и компетенции полиции: предусматривалось объединение земской и городской полиции, а ее полномочия сводились к делам исполнительным. Из предметов ведения полиции изымались судебно-следственные и хозяйственно-распорядительные дела. Последние передавались Уездным земским присутствиям¹.

Однако подобные преобразования невозможно было провести лишь на уровне уездов. Изменения неизбежно затронули бы объем полномочий губернских учреждений и власть губернаторов. Поэтому милютинская Комиссия ходатайствовала о необходимости коренных преобразований на губернском уровне². Просвещенная бюрократия видела единственно возможное средство коренного изменения организации власти на местах в широкой административной децентрализации. Управление в губернии рассматривалось как состоящее из двух различных по своей природе частей, основанных на разных принципах и с различной компетенцией. Казен-



ная администрация должна была заниматься делами государственными. Земские учреждения – органы самоуправления – рассматривались как часть местного управления, ведавшая делами «местного интереса». В проектах выявлялись причины низкой эффективности работы административных учреждений: отсутствие четкого разделения полномочий между учреждениями, подведомственных одной власти³.

В целях повышения эффективности управления по милютинскому проекту все административно-полицейские учреждения, находившиеся в ведении Министерства внутренних дел, сливались в один орган – губернское правление под председательством губернатора, состоявшее из пяти отделений. Губернское правление (несмотря на старое название), стало бы абсолютно новым органом, в ведение которого передавались все дела упраздненных комитетов и комиссий⁴. Это помогло бы избавиться от волокиты, сократить бюрократический аппарат, улучшить делопроизводство, упразднить множественность инстанций. Подобные меры позволили бы ликвидировать недостатки, о которых так много говорилось в докладах представителей министерств и ведомств и отражалось в различных формах общественного мнения.

Объем полномочий нового губернского правления был ограничен делами исполнительными: надзор за выполнением общероссийских законов, охрана общественного порядка, наблюдение за исправным отправлением повинностей, охрана народного здоровья, надзор за строительной частью в губернии⁵. Безусловно, эта реформа неизбежно коснулась бы прерогатив губернаторской власти. По проекту предполагалось ее усиление. Под этим термином просвещенная бюрократия понимала деконцентрацию власти, которая позволила бы губернатору превратиться в действительного начальника губернии, а не являть собой правительственного чиновника от Министерства внутренних дел, загруженного ежедневной рутинной письменной работой. По подсчетам Комиссии, губернатор принимал участие в заседаниях «18 учреждений и подписывал до 30 тыс. бумаг в год»⁶.

Комиссия Н. А. Милютин полагала, что «власть губернаторов должна служить средоточием исполнительной правительственной власти по части полиции и казенного хозяйства»⁷. Одним из важнейших путей повышения эффективности местного управления милютинская Комиссия считала передачу хозяйственно-распорядительных дел обществу губернии и уезда. Н. А. Милютин полагал, что «хозяйственное управление, как чисто местное, очевидно, не может и не должно несколько касаться государственных дел», однако вне отраслей правительственной деятельности остается «обширный круг местных интересов, большей частью мелочных, так сказать, обыденных и для Высше-

го Правительства не важных, но составляющих насущную потребность местного населения»⁸. Этот тезис отчетливо поясняет взгляды самого Н. А. Милютин и просвещенной бюрократии на место земских учреждений в политическом строе России. Они считали, что общество не нуждалось в опеке и могло самостоятельно управлять местными делами⁹. Поэтому земскому самоуправлению предоставлялось право заниматься местными хозяйственными делами, часть которых «передавалась из бюрократических в местные инстанции»¹⁰.

Координационным органом между двумя частями управления должен был стать Губернский совет, состоявший из представителей от короны и земских учреждений¹¹.

Проект коренной реформы всего местного управления, представленный Комиссией Н. А. Милютин, отвечал давно назревшим потребностям реформирования местного управления и соответствовал тем принципам, на которых предполагалось проводить крестьянскую реформу. Новый проект коренным образом изменял существующую систему местного управления, как с точки зрения формы, так и содержания. Сам Н. А. Милютин был уверен в успешной реализации подобного преобразования. Незадолго до своей отставки, в феврале 1861 г., через А. В. Головина он сообщил вел. кн. Константину Николаевичу, который попросил ответить на целый ряд вопросов, касавшихся проектов Комиссии о губернских и уездных учреждениях. «Мы полагаем, – пишет Николай Алексеевич, – иметь ввиду два учреждения в губерниях: губернское правление под председательством губернатора для дел полицейских и распорядительных, и земские присутствия (или земские палаты) под председательством губернских предводителей дворянства или другого выборного лица для заведывания земским хозяйством, Общественным продовольствием и проч. Эти два учреждения вместе с казенной палатой и судебными местами должны образовать полное губернское управление»¹².

Особое место Н. А. Милютин уделил вопросу о степени самостоятельности земских учреждений: «Земской палате мы полагаем дать всевозможную самостоятельность под контролем сословных выборных, в некоторых случаях – под наблюдением губернатора или министерства внутренних дел»¹³. Глава Комиссии о губернских и уездных учреждениях выражал надежду, что с окончанием работы над планом этого преобразования, он «был бы счастлив представить его части великому князю, прежде чем это должно получить официальный ход»¹⁴.

Именно в этой переписке особое внимание уделяется преобразованиям военного губернатора Киевской губернии, Подольского и Волынского генерал-губернатора князя И. И. Васильчикова. Из документа явствует, что Министерство



внутренних дел «еще в 1859 г.» передало Васильчикову «некоторые указания» в сфере преобразований в Киевской губернии, «которыми он частью воспользовался»¹⁵. Архивные сведения подтверждают гипотезу, высказанную автором статьи в монографии «У истоков земской реформы», что, возможно, Васильчиков проводил преобразования в соответствии с предположениями Министерства¹⁶.

Более того, Н. А. Милютин был убежден в том, что эксперимент кн. И. И. Васильчикова станет началом проведения «нашей коренной реформы», «своевременного и необходимого преобразования», что «позволит сделать шаг вперед, и надеюсь, не в одной Киевской губернии»¹⁷. И Н. А. Милютин, и министр внутренних дел С. С. Ланской в официальных документах постоянно подчеркивали, что преобразования в Киевской губернии ведутся по инициативе генерал-губернатора.

1 марта 1859 г. С. С. Ланской в докладе отмечал, что кн. Васильчиков «сообщил предположения свои о способах преобразования губернского и уездного управления»¹⁸. Только в вышеупомянутом частном письме Н. А. Милютина есть ссылка на предварительные переговоры с кн. Васильчиковым. Видимо, придание инициативной роли последнему должно было стать весомым аргументом в пользу законопроектов, готовившихся под руководством Н. А. Милютина.

В «Материалах, собранных для высочайше учрежденной Комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений», сохранился «Обзор положения вверенного ему края за 1857 и 1858 годы» кн. И. И. Васильчикова, где он проанализировал все недостатки местного управления, которые были характерны не только для указанных губерний, но и в целом для России. По мнению кн. И. И. Васильчикова, губернское и уездное управление страдает от «разъединенности, несамостоятельности, недостаточности предоставляемой им власти, формализмом, удваивавшим, если не более, излишнюю переписку, и оттого медлительностью, нерешительностью и отсталостью действий»¹⁹. Формализм и волокита в делопроизводстве превратили последнее в «притчу во языцах», примерами которой были полны обличительные записки предреформенной эпохи. С. С. Ланской, комментируя «Обзор» генерал-губернатора, делает акцент на двух важнейших недостатках местного управления: «Князь Васильчиков указывает на медленность, неуспешность делопроизводства и частое несоблюдение порядка и законности, как на коренные и постоянно замечаемые недостатки в ходе губернского гражданского управления» (курсив мой. – Е. М.)²⁰. Следует заметить, что в бесцензурной и подцензурной печати того времени, в проектах просвещенной бюрократии понятия «законность и порядок» противопоставлялись «произволу», пронизывающему всю сферу

управления. В частности, в «Объяснительной записке» Н. А. Милютина от 20 апреля 1860 г. подчеркивалось, что полицейскую власть следовало «поставить в строгие законные пределы, устранить произвол, который мог бы сделаться источником важных замешательств и беспорядков»²¹.

Помимо этих недостатков управления в Киевской губернии, министр внутренних дел остановился и на других, не менее важных. Он ссылаясь на слова И. И. Васильчикова, который обратил внимание на огромность формальной переписки, превращающей чиновников «в простых механических деятелей от станowego пристава до губернатора включительно», чей «механический труд до того огромен, что ему не достает ни времени, ни полной возможности вникать в нужды управления». Губернатор «должен рассматривать множество вступающих бумаг, утверждать тысячи журналов разных присутствий, председательствовать в этих присутствиях, осматривать и ревизовать разные заведения и места и подписывать до 100000 исходящих бумаг в год»²².

Столь же сильным злом генерал-губернатор считал мздоимство чиновничества, с горечью отмечая, что жалобы населения на нечестных представителей местной власти доходят до самого императора. Однако И. И. Васильчиков честно признавался, что никакая строгость взысканий «не в силах исправить и пресечь зло»²³. По его мнению, скудость жалованья мелких чиновников служит постоянным подстрекательством к взяточничеству. И. И. Васильчиков приводил примеры, когда чиновники в уездных городах получали от 57 руб. 14 коп. (Подольская губерния) до 28 руб. 50 коп. (Киевская губерния) в год. Квартира же стоит в месяц, по словам губернатора, не менее 6 руб. серебром. Князь уверял, что мелкое чиновничество получает меньше, чем любой чернорабочий, или даже сторож своей канцелярии, и гораздо меньше, чем прислуга в частных домах. В то же время чиновники завалены непосильной работой и часто вынуждены из своего мизерного жалованья оплачивать труд нанимаемых ими писцов²⁴. Поэтому, делает вывод генерал-губернатор, искоренить зло можно лишь, увеличив размер жалованья служащих, что позволит не только сократить бюрократический аппарат, но и привлечь в местное управление способных и дельных чиновников.

Необходимость преобразований в местном управлении И. И. Васильчиков объясняет грядущей отменой крепостного права, ибо «новое сословие крестьян свободных, преуспеянием своим, приобретением собственности, возбудит гражданские и другие дела, по которым потребует скорый разбор в судебных и административных местах»²⁵.

Генерал-губернатор предлагал в подведомственном ему крае соединить в новом органе – губернском управлении – дела губернского



правления, различных губернских комитетов и комиссий. Создание единого органа, по мнению И. И. Васильчикова, должно было привести к упрощению делопроизводства, сокращению бюрократических инстанций и расходов на их содержание. Васильчиков предлагал освободить губернское правление и уездную полицию от рассмотрения судебных дел, передав их «надлежащим судебным учреждениям». По такому же принципу планировалось создание уездного управления. На этом обзоре сохранилась резолюция Александра II, в которой он предлагал министрам внутренних дел и юстиции предоставить свои соображения не позже 1 марта 1859 г. «с тем, чтобы кн. Васильчикову разрешено было ныне же привести в исполнение, в виде опыта, его предположения в одной из вверенных управлений губерний»²⁶.

С. С. Ланской в своем докладе от 1 марта 1859 г., представленном в Комитет министров по поводу проекта, предложенного кн. И. И. Васильчиковым, отметил его своевременность и заключил, что эти предположения идут в русле разработки преобразований, которые готовятся в Министерстве внутренних дел²⁷. В целом, соглашаясь с основными позициями проекта, министр внутренних дел выступил против присоединения к новому органу Комитета о земских повинностях, Комиссии о народном продовольствии и Комитета общественного здоровья. Он полагал, что два последних учреждения должны войти в состав Комитета о земских повинностях. Таким образом, речь шла о выделении хозяйственно-распорядительных функций, что полностью совпадало с ранними проектами Министерства внутренних дел и более поздними, созданными в Комиссии о губернских и уездных учреждениях под руководством Н. А. Милютин. Одновременно Ланской поддержал идею Васильчикова о передаче судебно-следственных функций судебным учреждениям²⁸.

18 марта 1859 г. последовало высочайше утвержденное положение Комитета министров «о несомненной пользе» предположений кн. И. И. Васильчикова. По предложению С. С. Ланского ему разрешили провести «в виде опыта» реформу в Киевской губернии. На уровне губернии Васильчикову позволялось образовать губернское управление в составе всех учреждений, подведомственных Министерству внутренних дел. Исключение составили Приказ общественного призрения и Тюремный комитет. Новый орган состоял из следующих отделений: Временного, Полицейского, Следственного, Хозяйственного, Земского (состоявшего из Комиссии народного продовольствия и Особого присутствия о земских повинностях), Врачебного (состоявшего из Врачебной управы и комитетов – Здравия и Оспенного), Строительного (состоявшего из Строительной и Дорожной комиссий). Вновь создаваемый орган освобождался «от

рассмотрения судебных дел». Кроме того, Васильчикову позволили объединить Магистраты с уездными судами²⁹. В сфере уездного управления кн. И. И. Васильчиков должен был осуществить проект объединения городской и земской полиции в «виде двух отделений одного общего полицейского управления» во главе с уездным исправником³⁰.

Если сравнить проекты Н. А. Милютин и его команды, они совпадают практически дословно с предположениями кн. Васильчикова. Но существовало очень важное их отличие от милютинских проектов. По требованию Комитета министров земские учреждения в губернии должны являть собой составную часть губернского управления. Для Н. А. Милютин это было недопустимо. Николай Алексеевич подчеркивал, что единственным отступлением от плана Министерства внутренних дел в киевских преобразованиях являлось слияние в «одно губернское правление двух отраслей, которые, по моему глубокому убеждению должны быть отделены: полицейскую и хозяйственную»³¹. Он утверждал, что выделение хозяйственно-распорядительных дел «необходимо и для правильного устройства полиции, и для лучшего течения хозяйственных дел»³².

Итоги своего эксперимента И. И. Васильчиков оценивал очень высоко, о чем сообщалось в «Обзоре положения губерний Киевской, Подольской и Волынской и действий главного местного управления»³³.

9 февраля 1861 г. Васильчиков докладывал, что в Киевской губернии объединение губернских учреждений своих целей достигло, что выражалось в «уничтожении разъединенности между существенными их частями», ускорении делопроизводства³⁴.

Значительную роль в этом процессе сыграло объединение канцелярии губернатора и канцелярий всех учреждений, входящих в губернское управление. Это позволило, с одной стороны, сократить количество чиновников, с другой – повысить жалованье оставшимся. «Судя по отчету, присланному кн. Васильчиковым в Министерство внутренних дел, – отмечал Н. А. Милютин, – уменьшилось количество журналов, протоколов и пр., что должно содействовать упрощению делопроизводства», «сокращено число канцелярских чинов, что дало возможность усилить оклады остальным чиновникам на 50 и более %»³⁵. Деятельность Васильчикова была положительно оценена Комитетом министров и императором. Генерал-губернатору разрешили распространить этот эксперимент еще на две губернии, подведомственные ему³⁶.

Н. А. Милютин внимательно следил за преобразованиями местного управления в Киевской губернии, продолжавшимися в течение 1859–1861 гг.: «Все эти перемены вполне согласуются с предположениями Министерства внутренних



дел, и мы искренне радуемся, что после долгих тщетных настояний, они введены хоть в одной губернии. Поэтому я не могу не выразить полнейшего сочувствия к начинаниям кн. Васильчикова. Последние, но существенные его преобразования (по части строительной, полицейской, судебной) введены так недавно, что заметные результаты не могли еще обнаружиться, но едва ли можно сомневаться в пользе таких рациональных мер, если [они] будут доведены до конца»³⁷.

Таким образом, можно заключить, что преобразования, проводимые кн. И. И. Васильчиковым, шли под непосредственным руководством Министерства внутренних дел, и прежде всего, Н. А. Милютина. Но, к сожалению, все упования временно исполняющего обязанности товарища министра внутренних дел, главы Комиссии о губернских и уездных учреждениях оказались тщетными. Эксперимент кн. И. И. Васильчикова так и остался успешным опытом преобразований в сфере местного управления в рамках одной губернии. Проект коренной реформы местного управления, разработанного Н. А. Милютиным и его командой, остался памятником законотворческой мысли. После отставки Н. А. Милютина все документы были переданы новому главе Министерства внутренних дел П. А. Валуеву, под руководством которого была реализована только одна часть милютинских предположений – земская реформа.

Примечания

- 1 См.: Труды комиссии о губернских и уездных учреждениях. Учреждения уездные. Ч. 1, кн. 1–4. СПб., 1860. Кн. 2. С. 34, 39, 46–47; Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 869. Оп. 1. Д. 395. Л. 97–98.
- 2 См.: Материалы, собранные для высочайше учрежденной Комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений. Отдел административный. Ч. 1. Отд. 4–6. Материалы исторические и законодательные. СПб., 1870, 1872. Ч. 1, отд. 5. С. 196.
- 3 См.: РГИА. Ф. 908. Оп. 1. Д. 123. Л. 45.
- 4 См.: Материалы, собр. для Комиссии... Ч. 1, отд. 5. С. 3–72.
- 5 Там же. С. 18–23.
- 6 Материалы, собр. для Комиссии... Ч. 1, отд. 4. С. 3.
- 7 РГИА. Ф. 908. Оп. 1. Д. 123. Л. 47.
- 8 Отдел рукописей Российской национальной библиотеки (далее – ОР РНБ). Ф. 379. Ф. П. Корнилов. Д. 269. Л. 2.
- 9 См.: Львов Г. Е., Полнер Т. И. Наше земство и 50 лет его работы. 13-е изд. М., 1917. С. 9.
- 10 Труды комиссии... С. 86–87.
- 11 См.: Материалы, собр. для Комиссии... Ч. 1, отд. 5. С. 34–35.
- 12 РГИА. Ф. 869. Оп. 1. Д. 1149. Л. 25.
- 13 Там же. Л. 23.
- 14 Там же.
- 15 Там же. Л. 26.
- 16 См.: Морозова Е. Н. У истоков земской реформы. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2000. С. 203.
- 17 РГИА. Ф. 869. Оп. 1. Д. 1149. Л. 25–26.
- 18 Материалы, собр. для Комиссии... Ч. 1, отд. 4. Материалы по преобразованию губернских учреждений Министерства внутренних дел в Киевской губернии. 1859 г. С. 8.
- 19 Там же. С. 1.
- 20 Там же. С. 9.
- 21 Труды комиссии... Ч. 1, кн. 2. С. 59.
- 22 Материалы, собр. для Комиссии... Ч. 1, отд. 4. С. 3, 9.
- 23 Там же. С. 5.
- 24 Там же. С. 4–5.
- 25 Там же. С. 6.
- 26 Там же. С. 6–7, 13–14.
- 27 Там же. С. 15.
- 28 Там же. С. 17, 20.
- 29 Там же. С. 28–30.
- 30 Там же. С. 25–27.
- 31 РГИА. Ф. 869. Оп. 1. Д. 1149. Л. 24–25.
- 32 См.: Труды комиссии... Ч. 1, кн. 2. С. 87.
- 33 См.: РГИА. Ф. 869. Оп. 1. Д. 401. Л. 12–23.
- 34 См.: РГИА. Ф. 908. Оп. 1. Д. 123. Л. 39–42.
- 35 См.: РГИА. Ф. 869. Оп. 1. Д. 1149. Л. 24–25.
- 36 См.: Середонин С. М. К столетию Комитета министров 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. 90.
- 37 РГИА. Ф. 869. Оп. 1. Д. 1149. Л. 24–25.

Образец для цитирования:

Морозова Е. Н. Эксперименты Министерства внутренних дел России в сфере местного управления (конец 1850 – начало 1860-х годов) // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. История. Международные отношения. 2019. Т. 19, вып. 4. С. 424–428. DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2019-19-4-424-428>

Cite this article as:

Morozova E. N. Experiments of Internal Affairs Ministry of Russia in the Sphere of Local Government: the Late 1850s – Early 1860s. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. History. International Relations*, 2019, vol. 19, iss. 4, pp. 424–428 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2019-19-4-424-428>