

КАМПАНИЯ ПО ПРОВЕДЕНИЮ СЕНАТСКИХ РЕВИЗИЙ В 1880–1881 ГОДАХ: НАКАНУНЕ НЕСОСТОЯВШИХСЯ ЛИБЕРАЛЬНЫХ РЕФОРМ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Д. В. Рыбин

*Санкт-Петербургский институт Всероссийского государственного
университета юстиции (РПА Минюста)*

Поступила в редакцию 2 сентября 2024 г

Аннотация: на рубеже 1870–1880-х гг. во время «диктатуры сердца» М. Т. Лорис-Меликова была предпринята попытка проведения масштабной ревизии региональных учреждений. Объектами ревизии выступали все значимые учреждения, в первую очередь подчиненные МВД. Руководителями ревизий были юристы-легалисты, умеренные либералы. В их задачу входили сбор данных, выяснения положения на местах и, самое главное, определение степени крайней необходимости проведения реформы государственного строя накануне возможного принятия конституционного акта.

Ключевые слова: сенаторские ревизии, К. К. Арсеньев, легализм, М. Т. Лорис-Меликов, либеральные реформы.

Abstract: at the turn of the 1870–1880s, during the «dictatorship of the heart» of M. T. Loris-Melikov, an attempt was made to conduct a large-scale audit of regional institutions. The objects of the audit were all significant institutions, primarily those subordinated to the Ministry of Internal Affairs. The heads of the audits were legal lawyers, moderate liberals. Their task included collecting data, clarifying the situation on the ground and, most importantly, determining the degree of extreme necessity to reform the state system on the eve of the possible adoption of a constitutional act.

Key words: senatorial audits, K. K. Arsenyev, legalism, M. T. Loris-Melikov, liberal reforms.

Сенаторские ревизии в Российской империи XIX в. были рассмотрены и проанализированы в ряде работ российских историков. В начале XX в. современники оценивали ревизии с практической стороны в контексте работы Сената. В советское время тема ревизий почти не рассматривалась. В последние 30 лет история ревизий стала активно изучаться, защищаются диссертационные работы.

Среди ревизий резко выделяется Большая ревизия, начатая в 1880 г. по инициативе М. Т. Лорис-Меликова. Ее специфичность обратила на себя внимание ряда исследователей. Среди современных исследователей, анализирующих сущность ревизий, можно выделить Н. А. Савченко [1], А. Т. Урушадзе [2], Б. К. Г. Тебиева [3]. В работе Н. В. Михайловой и П. В. Летниковой описана история и программа серии ревизий, инициированных М. Т. Лорис-Меликовым [4]. Также результаты этой ревизии представлены в работах А. Н. Васильева [5], И. А. Поппа [6]. Прямым продолжением сенатских ревизий была кампания, проведенная Н. А. Манасеиным в остзейских губерниях. Она подробно описана в работе Н. В. Дмитриевой и М. Н. Крот [7; 8]. Такой же характер имела ревизия М. Г. Черняева в Средней Азии [9].

27 августа 1880 г. было издано высочайшее повеление императора, предписавшее проведение серии массовых ревизий многих европейских губерний России несколькими группами ревизоров, состоящих из сенаторов, членов Госсовета, канцелярских служащих, работников министерства юстиции, судебных палат и прочих лиц. В состав комиссий зачастую не входили сотрудники МВД. Подавляющее большинство ревизоров состояло из работников юстиции, что придавало ревизии яркий легалистский (юридический) оттенок. Для либеральных юристов ревизия стала важным прологом реформ, возможностью быть сопричастным будущему преобразованию. В тот момент политическая активность легалистов (консервативно-либеральных юристов), востребованных государством, достигла наивысшей точки.

Всего были проведены ревизии в 9 губерниях империи: Саратовской, Самарской, Уфимской, Казанской, Оренбургской, Воронежской, Тамбовской, Черниговской и Киевской. Губернии ревизовали: Самарскую и Саратовскую – И. И. Шамшин, Киевскую и Черниговскую – А. А. Половцов, Воронежскую и Тамбовскую – С. А. Мордвинов, Казанскую, Оренбургскую и Уфимскую – М. Е. Ковалевский [10, с. 160].

По данным Н. В. Михайловой, на основании указа М. Т. Лорис-Меликов разработал «Особое на-

ставление сенаторам, назначенным по высочайшему повелению для производства общей ревизии в губерниях» (почти из 50 пунктов), в котором подробно были изложены эти задачи [4, с. 23]. По данным Л. Писарьковой, ревизоры оценивали политические настроения в регионах, определяли характер взаимоотношений земств и администрации. Она же указывала, что в наставлении содержались планы на будущие преобразования губернского управления. Сама ревизия стала бы своего рода итогом 15-летней деятельности земств и 10-летней городских учреждений и имела цель определить основные недостатки, выстроить согласованную систему управления [10, с. 160, 161]. 22 сентября 1880 г. на основе «Особого наставления сенаторам...» был издан указ «О правах и обязанностях сенаторов, назначенных к производству временных обзоров некоторых губерний» [4, с. 24].

Рассмотрим работу ревизоров на примере групп И. И. Шамшина и А. А. Половцова. После активной обработки материалов ревизии в 1882 г. Половцов представил императору серию обширных записок с материалами ревизий Киевской и Черниговской губерний [11; 12].

Во второй части аналитической записки по Киевской губернии А. А. Половцов анализировал состояние общественного управления и хозяйства. Сенатор констатировал, что сельские и волостные власти (старосты и старшины) массово злоупотребляли своим положением, использовали волостные суды как инструмент для расширения своего влияния, волостные и сельские сходы переживают упадок. В итоге крестьяне создавали свои особые суды, где полутайно судились.

В обзоре делопроизводства Киевского губернского правления А. А. Половцов отмечал, что Правление превратилось во вторую канцелярию губернатора, занимая второстепенное положение в системе органов власти. Коллегиальная система обсуждения вопросов в правлении не применялась. Правление действовало бесцельно, фактически не управляя, а занимаясь бумажной волокитой. В свою очередь, губернатор всецело подчинялся генерал-губернатору, который разрешал самые мелкие вопросы управления, вовсе не входящие в его компетенцию. Также губернатор часто исполнял поручения разных должностных и частных лиц без всякой необходимости. Таким образом, авторитет губернатора, по мнению Половцова, стоял очень низко. Чиновники имели возможность избегать ответственности за неправомерные действия [13, с. 1–9, 50–51, 71–73; 14, с. 1–3].

Примерно схожую ситуацию обнаруживали результаты ревизии Черниговской губернии, только в мягкой форме. То же отсутствие коллегиальности, власть канцелярии и пр. [15, с. 1, 47–51]. Второсте-

пенным объектом ревизии выступали чертежные учреждения, губернские по крестьянским делам присутствия, распорядительные комитеты (по земским делам), мировые судьи, опекунские органы, казенные палаты, управления государственных имуществ, учебные заведения, церковные учреждения, еврейские организации. Работа этих учреждений также оценивалась негативно. Большое внимание сенатор уделил особенностям реализации крестьянской реформы на Юго-Западе.

Отрицательную оценку А. А. Половцова заслужили полицейские чины Киевской губернии. В частности, они отличались медлительностью, формализмом, массовым укрывательством противозаконных и преступных деяний своих сотрудников. Причины неудовлетворительной работы были порождены обширностью круга деятельности органов полиции, отсутствием реального управления над ними, неопределенностью прав, безответственностью чинов на всех уровнях, противостоянием полицейских структур между собой [5; 14, с. 3; 16, с. 37–47, 78–80].

При проведении ревизии Киевского и Черниговского общественных самоуправлений люди А. А. Половцова собирали множество сведений: объяснения руководителей самоуправления, результаты проведенных больших опросов городских управ, статистические сведения. Непосредственным объектом анализа были представительство разных групп в городском самоуправлении, влияние избирательного закона на состав городских дум, личный состав дум, качество работы дум и управ, состояние городского хозяйства и бюджета, отношения муниципальных органов и губернской администрации [17, с. 3].

Городовое положение давало активное избирательное право только 8,8 % горожан губернии. А. А. Половцов констатировал повальный абсентеизм избирателей при выборах в городские думы. Избранные гласные проявляли равнодушие к работе дум: не являлись на заседания, не проявляли инициативы, уклонялись от работы в комиссиях. Сами комиссии работали чудовищно медленно, для многих дум не существовало актов их работы. Отчеты и прочие акты рассматривались годами. В конечном счете власть дум деформировалась в сторону власти управ. Само же городское самоуправление медленно двигалось в сторону банкротства.

Сильнейшей деформации также подверглась власть городского самоуправления в пользу губернаторов, которые при поддержке МВД постепенно установили фактическое административное управление над думами и управами. Половцов давал немедленный совет – надо изъять рассмотрение претензий к постановлениям дум, хотя бы губернских городов, из ведения губернаторов и передать их на рассмотрение в Сенат. Если же такой вариант был бы невоз-

можен, А. А. Половцов предлагал образовать специальные губернские присутствия по таким делам, включив лиц, независимых от губернатора: губернского предводителя дворянства, председателя губернской земской управы, председателей местных судов (палаты или окружного суда), декана юридического факультета или профессора права. Если и такой вариант не устроил бы императора, следовало попросту ликвидировать местное самоуправление [18, с. 1, 2, 59, 163, 266–268, 456–460]. Схожие идеи А. А. Половцов также высказал при анализе земских учреждений двух губерний. Интересна резолюция Александра III на записке сенатора о результатах ревизии: «Читал...». Вот и все, что мог сказать император, равнодушный к тому, что затеял его отец.

В сентябре 1880 г. сенатор И. И. Шамшин предложил известному легалисту К. К. Арсеньеву принять участие в ревизии поволжских губерний. К. К. Арсеньев, только что ушедший с должности товарища обер-прокурора Сената, сначала отказывался. Вскоре И. И. Шамшин его переубедил. Он объяснил задачи ревизии планом М. Т. Лорис-Меликова по проведению масштабных реформ. Лорис предполагал собрать первичные сведения с мест. Так как все комиссии состояли сплошь из либеральных юристов, предполагалось, что выводы комиссий должны были подкрепить программу реформ. «Я не мог устоять от соблазна», – записал К. К. Арсеньев в дневнике. Он был «очарован» М. Т. Лорис-Меликовым (разговор состоялся в декабре 1880 г.), его планами по реформированию страны.

В октябре комиссия И. И. Шамшина выехала в Саратов. Программа ревизии была обширной. Комиссия оказалась перед необходимостью помогать губерниям, страдающим от неурожая. В комиссии И. Л. Горемыкин собирал материалы по крестьянам и городам; С. Ф. Платонов по полиции; Серебряков о мировом суде; Н. Ф. Петровский о финансах; К. К. Арсеньев о школах, раскольниках и земстве. Среди молодых секретарей сопровождающих ревизоров, был цвет столичной либеральной интеллигенции, дети известных людей: Ю. Н. Милютин, А. А. Хвостов, А. Д. Нессельроде, А. А. Мусин-Пушкин, М. М. Гедда и др.

Константин Арсеньев особенно увлекся школами в ущерб анализу земских учреждений [19, л. 54]. Впрочем, работая в паре с А. А. Мусиным-Пушкиным в уездных городах, они анализировали все основные вопросы провинциальной жизни: камеры мирового суда, крестьянские присутствия, училищные советы, богоугодные, фабричные и ремесленные заведения, полицию, городские и торговые учреждения и пр. Часто К. К. Арсеньев беседовал с раскольниками и посещал их скиты. Вместе с земцами ездил по уездам. Занимался распределением продовольствия. Вскоре

на К. К. Арсеньева стали поступать жалобы. Обеспokoенные «граждане» посчитали, что вместо ревизии он занимается рассмотрением «общих вопросов». В ряде случаев (в Вольске) к ревизорам относились враждебно.

С апреля 1881 г. группа ревизоров перебралась из Саратова в Самару. Летом 1881 г. К. К. Арсеньев начал писать свои разделы общей записки. Вообще общая записка коллективно обсуждалась членами ревизионной группы. Свои элементы записки Арсеньев закончил в сентябре 1881 г. Окончательно записку легалист отдал только к марту 1882 г. Впоследствии критический отчет И. И. Шамшина, схожий с отчетом А. А. Половцова, не имел дальнейшего хода, что вызвало глубокое разочарование как у ревизоров, так и у сочувствующих им друзей. Несмотря на не востребоваанность материалов Большой ревизии, ее участники получили ордена, смогли сделать успешную карьеру [20, л. 54–64].

Еще один легалист, сенатор М. Е. Ковалевский в 1880 г. проводил ревизию Уфимской и Оренбургской губерний и дел оренбургского генерал-губернаторства, а затем и Казанской губернии. В ходе ревизии было обнаружено массовое расхищение башкирских земель, что привело к голоду и гибели людей. Вследствие ревизии до ее завершения были сняты со своих постов министр государственных имуществ А. А. Ливен, региональные чиновники.

По данным Л. Ф. Писарьковой, материалы всех ревизий содержали в себе указания на сплошные нарушения закона в губернских правлениях, полиции, присутствиях по крестьянским делам, городском самоуправлении. Посчитав земства удачными учреждениями, ревизоры предлагали создавать различные смешанные административно-общественные учреждения и в целом расширить компетенцию земств [10, с. 161–162]. Также всех ревизоров-легалистов объединяло то, что они высоко оценивали общие и мировые суды, ругали волостную юстицию и предлагали подчинить ее мировой [6].

Материалы, собранные ревизорами, поступили в Особую комиссию для составления проектов местного управления под председательством статс-секретаря М. С. Каханова, в которую вошли сенаторы-ревизоры, в частности, М. Е. Ковалевский, С. А. Мордвинов, А. А. Половцов и И. И. Шамшин [4, с. 24]. Кахановская комиссия проработала с октября 1881 по май 1885 г. Общие предложения комиссии сводились к расширению прав земств за счет государственной администрации и городского самоуправления [10, с. 162–167]. Состав комиссии пополнялся консервативными деятелями, и результаты комиссии постепенно разворачивались от реформы к контрреформе. В конечном счете после ее роспуска никакого радикального переустройства местного управления не

произошло. Были созданы новые комиссии, которые раздробили план реформ М. Т. Лорис-Меликова на отдельные части и проводили законодательные акты консервативного характера в 1889–1892 гг. Что характерно при вынесении законодательных решений, царь часто оказывался вместе с консервативным меньшинством против бюрократов-либералов. Пользуясь своей прерогативой, он легко преодолевал сопротивление бюрократии.

Своеобразным продолжением Большой ревизии стали проверки национальных окраин: Прибалтики и Средней Азии. М. Г. Черняев в Туркестане и Н. А. Манасеин в остзейских губерниях (продолжалась год и три месяца, на основании ревизии была сокращена автономия остзейских губерний, указ от 9 июля 1889 г. приблизил их внутреннее устройство к общероссийскому). В то же время указанные ревизии имели другие цели. Они должны были установить, какова специфика этих регионов и как возможно адаптировать их к общеимперской системе права [7; 9; 21; 22, л. 54]. Материалы этих комиссий также использовались царем для консервативных выводов, для разворота государственной политики от терпимости к русификации.

Тем не менее для многих молодых юристов и эти ревизии стали стартом для карьеры. Например, Н. А. Манасеин высоко оценивал деловые качества легалиста А. Г. Гасмана, который при поддержке министра юстиции сделал хорошую карьеру (будущий сенатор, товарищ министра юстиции) [23, л. 5].

Большая ревизия Лорис-Меликова, возглавляемая сенаторами-легалистами, имела цель подготовки большой реформы органов власти, должна была собрать (и собрала) много материалов по неудовлетворительной работе местных органов власти. Материалы комиссии имели явную положительную направленность по вопросам о работе земств и новых судов. Обширные материалы комиссий, состоящие из тысяч листов, могли бы служить дополнительным основанием для назревающей конституционной реформы. На самом деле они были переработаны и растворились в последующих бесконечных комиссиях, использовались для проведения консервативных ограничительных мероприятий. Поражение бюрократического либерализма означало начало временного заката влияния либеральной партии в государственном аппарате управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Савченко Н. А. Институт сенатского инспектирования в системе органов государственного надзора Российской империи (XIX – начало XX вв.) / Н. А. Савченко // История государства и права. – 2010. – № 18. – С. 12–15.
2. Урушадзе А. Т. Империя, которую мы (не) знаем / А. Т. Урушадзе // Новое прошлое. – 2021. – № 1. – С. 8–20.
3. Тебиев Б. К. Г. Правительствующий Сенат и сенаторские ревизии в России (Сенат в последней трети XIX века) / Б. К. Г. Тебиев // Президентский контроль. – 2005. – № 9. – С. 39–47.
4. Михайлова Н. В. Сенаторские ревизии как средство надзора за деятельностью местных органов власти во второй половине XIX в. / Н. В. Михайлова, П. В. Летникова // Вестник экономической безопасности. – 2020. – № 4. – С. 22–24.
5. Васильев А. Н. Оценка деятельности полиции Российской империи в последней четверти XIX в. (по материалам сенаторской ревизии 1880 г.) / А. Н. Васильев // На страже правопорядка и законности : сборник научных статей, посвященный 300-летию образования российской полиции. – М., 2017. – С. 59–63.
6. Попп И. А. Местный суд в Российской империи (по материалам сенаторских ревизий начала 1880-х гг.) / И. А. Попп // Историко-педагогические чтения. – 2013. – № 17. – С. 511–518.
7. Дмитриева Н. В. «К сожалению, не опоры, а сопротивление встречает правительство» : сенаторская ревизия прибалтийских губерний / Н. В. Дмитриева, М. Н. Крот // Quaestio Rossica. – 2019. – Т. 7, № 3. – С. 851–868.
8. Дмитриева Н. В. «Изо дня в день травят меня, как зверя дикого» : опыт ревизии Лифляндской и Курляндской губерний сенатором Н. А. Манасеиным / Н. В. Дмитриева // Чертковский исторический сборник : материалы конференции. – 2019. – С. 240–256.
9. Анисимова И. В. Вклад Туркестанского генерал-губернатора М. Г. Черняева в подготовку сенаторской ревизии центральноазиатских окраин Российской империи (начало 80-х гг. XIX в.) / И. В. Анисимова, Ж. О. Омурова // Известия Алтайского государственного университета. – 2019. – № 6 (110). – С. 13–16.
10. Писарькова Л. Ф. Кахановская комиссия и реформы 1880–1890-х гг. / Л. Ф. Писарькова // Россия XXI. – 2020. – № 2. – С. 156–185.
11. Записка сенатора А. Половцова о состоянии общественного управления и хозяйства в городах Киевской губернии. Ч. 2. – VI, 269–461 с.
12. Записка сенатора Половцова о состоянии городского хозяйства в городах Черниговской губернии. [Ч. 1] : [Избиратели, выборы, Городские Думы, Управы]. – [188-?]. – [4], IV, 511 с.
13. Половцов А. А. Записка сенатора А. Половцова по обозрению делопроизводства Киевского губернского правления / А. А. Половцов. – [Санкт-Петербург : б. и., 188-?]. – 189 с.
14. Половцов А. А. Извлечение из всеподданнейшего отчета сенатора Половцова по ревизии Киевской губернии / А. А. Половцов. – [Санкт-Петербург : б. и., 1882]. – С. 1–3.
15. Половцов А. А. Делопроизводства Черниговского губернского правления : (по данным ревизии сенато-

ра А. Половцова) / А. А. Половцов. – [Санкт-Петербург : б. и., 188-?]. – 199 с.

16. *Половцов А. А.* Материалы, касающиеся положения и деятельности полицейских учреждений Киевской губернии, собранные при производстве ревизии сенатором А. Половцовым : (1880–1881 гг.) / А. А. Половцов. – [Санкт-Петербург : б. и., 188-?]. – 196 с.

17. *Половцов А. А.* Приложения к Записке сенатора А. А. Половцова о состоянии городских общественных управлений Черниговской губернии / А. А. Половцов. – [Санкт-Петербург : б. и., 188-?]. – 189 с.

18. *Половцов А. А.* Записка сенатора А. Половцова о состоянии общественного управления и хозяйства в городах Киевской губернии: Ч. 1–2 / А. А. Половцов. – [Санкт-Петербург : б. и., 1883?]. – 347 с.

19. Российский государственный архив литературы и искусства (далее – РГАЛИ). – Ф. 40. – Оп. 1. – Д. 28.

20. РГАЛИ. – Ф. 40. – Оп. 1. – Д. 14.

21. *Анисимова И. В.* Вклад Туркестанского генерал-губернатора М. Г. Черняева в подготовку сенаторской ревизии центральноазиатских окраин Российской империи (начало 80-х гг. XIX в.) / И. В. Анисимова, Ж. О. Омурова // Известия Алтайского государственного университета. – 2019. – № 6 (110). – С. 13–16.

22. Рукописный отдел Института Российской литературы и искусства (РО ИРЛИ). – Ф. 293. – Оп. 1. – Д. 631.

23. Российский государственный исторический архив. – Ф. 1365. – Оп. 15. – Д. 441.

Санкт-Петербургский институт Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста)

Рыбин Д. В., кандидат исторических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
E-mail: danilarybin@rambler.ru

St. Petersburg Institute of the All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice)

Rybin D. V., Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines
E-mail: danilarybin@rambler.ru